

Verkenning Vereenvoudiging Premieheffing

Oktober 2007

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	i
1. Inleiding	1
2. Waar staan we?	2
2.1. Walvis, Wfsv en Paarse krokodil	2
2.2. Stand van zaken	2
2.3. Details en verschillen	3
3. Oplossingsrichtingen binnen het huidige stelsel	5
3.1. Probleemveld I: Details	5
3.2. Probleemveld II: Verschillen	10
3.3. Probleemveld III: Handelingen	14
5. Afsluitend	19
6. Bijlagen	20
Bijlage 1 Minder details: Geen teruggaaf bij meerdere dienstbetrekkingen	21
Bijlage 2 Minder details door vereenvoudiging tarieven eindheffing.....	23
Bijlage 3 Minder details bij onderscheid tussen loon uit tegenwoordige en vroegere arbeid..	25
Bijlage 4: Vergoedingen en verstrekkingen	28
Bijlage 5 Wegnemen verschillen tussen premiekortingen en vrijstellingen	33
Bijlage 6 Wegnemen verschillen begrip loontijdvak	35
Bijlage 7 Wegnemen verschillen herleidingsregels voor de loon- en premieheffing	38
Bijlage 8: Wegnemen verschillen loonoverheveling en loonsamenvoeging	40
Bijlage 9: Afdrachtverminderingen.....	43
Bijlage 10: Wegnemen verschillen bij premieheffing door afschaffen franchise AWF	44
Bijlage 11: Wegnemen verschillen loon- en premieheffing, vergoeding ZVW	46
Bijlage 12: Wegnemen verschillen loon- en premieheffing, bijtelling privégebruik auto.....	48

Managementsamenvatting

Aanleiding voor deze verkenning

De motie Verhagen – Rutte, ingediend tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen 2006, vraagt de regering onder meer met maatregelen te komen om de premieheffing voor werkgevers verder te vereenvoudigen. Deze verkenning bespreekt de mogelijkheden hiertoe en gaat ook in op de mogelijkheden voor een globaler loonbegrip, zoals toegezegd door de minister van Financiën.

Vraagstuk

Op het terrein van de loon- en premieheffing zijn in de periode 2002 - 2007 ingrijpende vereenvoudigingen doorgevoerd. Desondanks worden de loonheffingen door werkgevers nog steeds als ingewikkeld en bewerkelijk beschouwd. De regelgeving is gedetailleerd en er zijn verschillen tussen de loonheffingen. In het coalitieakkoord en in EU-verband wordt ingezet op een nieuwe tranche van in het algemeen 25% reductie administratieve lasten. Deze notitie verkent wat hierbij op het terrein van de loonheffingen mogelijk is. Uiteraard is ook gelet op de andere aspecten die een rol spelen, zoals de inkomenseffecten voor burgers, de arbeidsmarkteffecten, de effecten voor de uitvoering en de budgettaire gevolgen.

Drie probleemvelden

Er zijn drie probleemvelden met administratieve lasten in het loondomein. Het gaat om:

1. de *details* in de regelgeving;
2. de *verschillen* tussen de loonheffingen;
3. de *handelingen* die werkgevers voor de loonheffingen moeten toepassen.

Oplossingen liggen in minder details en minder verschillen; dit leidt ook tot minder handelingen van de werkgevers voor hun loonadministratie. Bij de oplossingen is een onderscheid gemaakt naar mogelijkheden op korte en op langere termijn.

Mogelijkheden tot vereenvoudiging op korte termijn

Op korte termijn zijn nog enkele ‘technische’ vereenvoudigingen mogelijk, waarbij - mede afhankelijk van het moment van politieke besluitvorming - gedacht kan worden aan invoering per 1 januari 2009. De administratieve lastenwinst die hiermee kan worden behaald, is beperkt. Daarom zijn ook verdergaande vereenvoudigingen voor de langere termijn beschreven. Deze vereenvoudigingen bieden perspectief voor een wezenlijke vermindering van administratieve lasten, maar hebben ingrijpende gevolgen waarvoor draagvlak aanwezig moet zijn.

Minder details op langere termijn

In de sfeer van (belastingvrije) vergoedingen en verstrekkingen is sprake van gedetailleerde regelgeving. Een vermindering van administratieve lasten kan worden bereikt door het huidige stelsel van vergoedingen en verstrekkingen te vergroven. Daarbij moet worden aanvaard dat de loonheffingen een grover karakter krijgen, waarbij niet of minder rekening wordt gehouden met de kosten die werknemers voor hun dienstbetrekking maken. Inherent aan grovere loonheffingen is dat herverdelingseffecten tussen werknemers intreden en dat er gevolgen voor de loonkosten van werkgevers kunnen ontstaan. Om zicht te krijgen op mogelijk noodzakelijke compenserende maatregelen is onderzoek nodig naar de mate waarin nu vergoedingen en verstrekkingen door werkgevers worden gegeven.

Opheffing verschillen binnen de premieheffing werknemersverzekeringen op langere termijn

Bij de premieheffing bestaan verschillen tussen de werknemersverzekeringen die het stelsel minder transparant maken. Deze verschillen hebben betrekking op de grondslag en het onderscheid werknemers- en werkgeversdeel van de premie. De verschillen binnen de premieheffing werknemersverzekeringen kunnen worden weggenomen door het werknemersdeel van de premie AWF en de franchise AWF te laten vervallen. Dit heeft budgettaire consequenties en inkomenseffecten, die bijvoorbeeld door een geleidelijke invoering kunnen worden gespreid en ingepast in een evenwichtige ontwikkeling van de loonkosten, de koopkracht en het budgettaire beeld. Het afschaffen van de franchise AWF heeft ook gevolgen voor de loonkosten van bedrijven. Deze gevolgen zijn beperkt als het mogelijk blijkt een premiekorting vorm te geven die oploopt naar een maximum op het niveau van het wettelijk minimumloon.

Opheffing verschillen tussen loon- en de premieheffing op langere termijn

Een uniform loonbegrip voor alle loonheffingen draagt bij aan de begrijpelijkheid van de loonheffingen en aan een besparing van administratieve lasten. Met de Wet Walvis zijn veel verschillen tussen het loonbegrip voor de premieheffing en de loonheffing weggenomen. Er resteren nog enkele verschillen, onder meer met betrekking tot de vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW. Het wegnemen van deze verschillen heeft grote gevolgen voor de huidige macrogrondslagen van de te onderscheiden loonheffingen. Een budgettair neutrale invoering lijkt niet mogelijk zonder dat negatieve inkomenseffecten ontstaan voor gepensioneerden, rijke ouderen en zelfstandigen. De negatieve inkomenseffecten kunnen slechts door de inzet van 0,5 tot 1,5 miljard worden gemitigeerd.

Minder handelingen op langere termijn

Bij de handelingen die de werkgever voor de loonheffingen uitvoert, kan een onderscheid worden gemaakt naar de aantallen handelingen, de frequentie en het tijdsbestek waarbinnen deze handelingen worden uitgevoerd. De aantallen handelingen worden beperkt als de regelgeving minder gedetailleerd is en er geen of minder verschillen tussen de loonheffingen zijn. Het aantal handelingen wordt eveneens verminderd bij het eenmalig kunnen inleveren van gegevens. Bij het tijdsbestek waarbinnen handelingen moeten worden uitgevoerd, gaat het in het bijzonder om de aangiftetermijn.

Mogelijkheden tot reductie van administratieve lasten

Het standaardkostenmodel laat zien dat de administratieve lasten die met de verschillende beschreven probleemvelden samenhangen sterk uiteenlopen. Detaillering van het loonbegrip leidt volgens het standaardkostenmodel naar de huidige stand tot administratieve lasten in de orde van grootte van € 200 mln. De verschillen binnen het loonbegrip voor de werknemersverzekeringen en de verschillen tussen het loonbegrip voor de werknemersverzekeringen en het loonbegrip voor de loonheffing leiden tot administratieve lasten in de orde grootte €20 mln. Op het eerste gezicht zou dan ook de conclusie kunnen zijn dat in de eerste plaats de detaillering van het loonbegrip absolute voorrang verdient bij het formuleren van een aanpak.

Daarbij past echter een relativerende opmerking. In de praktijk blijkt niet alleen de absolute omvang van de administratieve lasten voor werkgevers van belang. Werkgevers geven aan in de praktijk onvoldoende te merken dat de administratieve lasten verminderen. Ook ervaren complexiteit en gebrek aan transparantie spelen een belangrijke rol bij hun oordeel over het stelsel van loon- en premieheffing. De relatieve omvang van de administratieve lasten blijkt daarom in de praktijk niet de enige maatstaf te zijn. Dit rechtvaardigt dat beide probleemvelden op gelijkwaardige basis worden bezien en beoordeeld op mogelijkheden om de administratieve lasten omlaag te brengen.

De maximale administratieve lastenwinst in een ander stelsel van heffing

Met de bovenstaande oplossingen kan een vermindering van administratieve lasten bereikt worden, maar er zal op langere termijn sprake blijven van administratieve lasten voor bedrijven die samenhangen met de heffing van collectieve middelen. Er is een maximum in de te behalen administratieve lastenwinst die bereikt wordt wanneer werkgevers voor de loon- en premieheffing geen andere administratie hoeven te voeren dan voor de eigen bedrijfsvoering en loonbetalingen noodzakelijk is. Bij een dergelijk stelsel kan gedacht worden aan een geïntegreerde loon- en premieheffing. Een consequentie daarvan is onder meer dat de uitgangspunten van heffing naar draagkracht en de equivalentie tussen premies en uitkeringen geheel of gedeeltelijk worden verlaten. Ook is sprake van een verlies aan instrumenten om de inkomensontwikkeling te sturen en kunnen administratieve lasten verschuiven van de werkgever naar de overheid of burger. Verder dienen de internationale complicaties te worden bezien.

1. Inleiding

Aanleiding

Tijdens de Algemene Politieke Beschuwingen 2006 is de motie Verhagen - Rutte¹ aangenomen. In deze motie constateren de opstellers dat het kabinet echt werk maakt van het verminderen van administratieve lasten en dat voor 2007 de doelstelling om de administratieve lasten met 25% te verminderen binnen handbereik ligt. De opstellers van de motie overwegen dat er grote behoefte bestaat aan het stevig voortzetten van de administratieve lastenverlichting voor ondernemers en verzoeken de regering onder meer met maatregelen te komen om de premieheffing voor werkgevers verder te vereenvoudigen.² Naar aanleiding van deze motie heeft de minister van Financiën bij brief van 4 oktober 2006³ mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een studie aangekondigd waarmee in beeld zou worden gebracht welke keuzes nodig zijn om verdergaande vereenvoudigingen van de loonheffingen tot stand te brengen. Bij de behandeling van het Wijzigingsplan "Paarse krokodil" heeft de minister van Financiën toegezegd nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor een globalere benadering van het loonbegrip⁴.

Deze notitie geeft invulling aan de gedane toezeggingen. Het verminderen van regeldruk voor bedrijven blijft actueel. In het coalitieakkoord wordt ingezet op een nieuwe tranche van 25% reductie administratieve lasten. Deze verkenning laat zien wat binnen het loondomein mogelijk is en welke consequenties dit zou hebben.

Focus

De focus van deze notitie ligt op de mogelijkheden om de premieheffing voor werkgevers te vereenvoudigen. Deze mogelijkheden worden afgewogen tegen andere relevante aspecten, zoals budgettaire gevolgen, loonkosten en inkomensgevolgen.

Centrale invalshoek van deze notitie vormt de vereenvoudiging van de premieheffing werknemersverzekeringen. Gelet op de nauwe relatie tussen de loonbelasting/premie volksverzekeringen (de loonheffing), de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage in het kader van de Zorgverzekeringswet (ZVW) vormen deze regelingen - de loonheffingen - een onlosmakelijk onderdeel van de analyse. Bij vereenvoudiging van de premieheffing worden drie probleemvelden onderscheiden, namelijk:

1. De *details in de regelgeving* in het loondomein die vanuit het fiscale loonbegrip doorwerken naar de premieheffing.
2. De *verschillen binnen de premieheffing en tussen de loon- en premieheffing* die de transparantie van het stelsel verminderen.
3. De *handelingen* die werkgevers bij de naleving van hun fiscale en premieverplichtingen moeten verrichten.

Leeswijzer

De notitie beschrijft het karakter van de heffingen, de vereenvoudigingen van de laatste jaren en de stand van zaken (paragraaf 2). Vervolgens worden verschillende oplossingsrichtingen uitgewerkt die binnen het huidige stelsel denkbaar zijn (paragraaf 3). Daarna wordt een schets gegeven van de maximale administratieve lastenwinst (paragraaf 4). Tot slot worden conclusies getrokken (paragraaf 5). In de bijlagen zijn de effecten van de verschillende beleidsopties verder beschreven.

¹ Kamerstukken II, 2006-07, 30 800, nr. 13.

² De motie vroeg ook om de introductie van een kwartaalaangifte loonheffingen voor dga's zonder personeel. Naar aanleiding van de motie worden deze dga's bij amendement (Kamerstukken II 2006-2007, 30804, nr. 12, Herdruk) per 1 januari 2008 buiten de loonheffingen gebracht.

³ Kamerstukken II, 2006-07, 30 800, nr. 45.

⁴ Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken II 2006-07, 30 577, nr. 7, blz. 2.

2. Waar staan we?

2.1. Walvis, Wfsv en Paarse krokodil

De laatste jaren zijn er forse inspanningen verricht zowel om te komen tot vereenvoudiging als om verschillen weg te nemen:

1. Wet Walvis: met ingang van 1 januari 2005 is een ingrijpende vereenvoudiging en harmonisatie van loonbegrippen tussen de premieheffing werknemersverzekeringen en de loonheffing gerealiseerd. De overblijvende verschillen zijn gewogen, waarbij de conclusie was dat die om uiteenlopende redenen in stand moesten blijven. Bij de Wet Walvis bleven de verschillende karakters van de loonheffing en premieheffing werknemersverzekeringen uitgangspunt.
2. Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv): met ingang van 1 januari 2006 leveren werkgevers gegevens bij één heffende en controlerende instantie aan via een gecombineerde elektronische aangifte voor de loonheffing, de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet.
3. Wet "Paarse krokodil": met ingang van 1 januari 2007 zijn enkele vereenvoudigingen in het loonbegrip en de loonadministratie aangebracht, waarmee is tegemoetgekomen aan een aantal irritaties van werkgevers. De regels met betrekking tot kerstpakketten, bedrijfsfitness, maaltijden, telefoon, internet, fiets, vaste reiskostenvergoedingen als naar een vaste plaats van werkzaamheden wordt gereisd en reizen per openbaar vervoer werden vereenvoudigd.

2.2. Stand van zaken

Al deze inspanningen leiden tot een verlaging van de administratieve lasten in het loondomein met circa 37%.

Administratieve lasten loondomein 2002-2007			
De totale administratieve lasten samenhangend met wetgeving van Financiën en SZW bedroegen naar de stand van 31 december 2002 €6,9 mrd. Daarvan hing €1,7 mrd samen met wetgeving in het loondomein. De volgende reductie van administratieve lasten in het loondomein is sindsdien gerealiseerd:			
	Financiën	SZW	Totaal
Nulmeting 2002	4.325	2.533	6.858
waarvan buiten loondomein	3.595	1.554	5.149
waarvan loondomein a)	730	979	1709
Vereenvoudigingen in loondomein:			
wet Walvis	-120	-75	-195
wet financiering sociale verzekeringen	-80	-20	-100
vereenvoudiging woon-werkverkeer	-25	-24	-49
melding sociale verzekeringen		-27	-27
afschaffing feestgeschenkenregeling	-18	-34	-52
herberekening Walvis		-85	-85
kinderopvang	-31	-9	-40
afdrachtverminderingen	-14	-	-14
paarse krokodil	-35	-16	-51
overig	+2	-28	-26
Resterende administratieve lasten stand eind 2007	409	661	1070
Vermindering %	44%	32%	37%
a) inclusief de administratieve lasten uit hoofde van uitkeringsverzorging van circa € 300 mln. in het SZW-domein en de afdrachtverminderingen van ca. € 63 mln. in het Fin-domein.			

Irritaties

Discussies rond regeldruk worden al gauw gevoerd onder de noemer “administratieve lasten”. De vraag is echter of deze term de verschillende aspecten die spelen in het loondomein voldoende recht doet. De verschillen tussen de loonheffing en de premieheffing werknemersverzekeringen leiden volgens het standaardkostenmodel niet tot hoge administratieve lasten. Dit is wel begrijpelijk, omdat de verschillende berekeningen zich gemakkelijk in de administratie van een werkgever laten automatiseren. Toch scoren de verschillen hoog op de irritatielijst van werkgevers. Blijkbaar is er iets anders aan de hand: gebrek aan transparantie, gedetailleerde regelgeving en ogenschijnlijk onnodige verschillen tussen de premie- en loonheffing leiden tot irritaties die zwaarder wegen dan een kwantitatieve benadering van de administratieve lastendruk zou doen vermoeden.

2.3. Details en verschillen

Na de invoering van de hiervoor genoemde wetgeving is een nog veel gehoorde klacht dat het loonbegrip nog steeds van een hoog detailniveau is. Met het wetsvoorstel Paarse krokodil zijn wijzigingen doorgevoerd om die mate van gedetailleerdheid terug te brengen. Het hoge detailniveau in het loonbegrip kenmerkt zich door een dilemma. De roep om minder regels staat op gespannen voet met de vraag van de praktijk om duidelijkheid. Bovendien wil de wetgever vanuit een breder budgettair perspectief en ter voorkoming van geschillen zo nodig grensverkennend gedrag beperken of onmogelijk maken. Dit leidt als vanzelf tot detaillering van regelgeving.

Ook is sprake van verschillen binnen de premieheffing werknemersverzekeringen en tussen de premieheffing werknemersverzekeringen en de loonheffing. Een deel van deze verschillen is te herleiden tot het karakter van deze heffingen.

Bij de premieheffing werknemersverzekeringen is de verzekeringsgedachte van belang: de werknemer is tegen premiebetaling verplicht verzekerd tegen het risico van inkomensverlies als gevolg van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De hoogte van het verzekerde bedrag is gerelateerd aan de hoogte van het inkomen waarover premie verschuldigd is (equivalentiebeginsel). Met het toenemende accent op de activerende werking van de werknemersverzekeringen is ook het accent op premiedifferentiatie (en eigenrisicodragen) versterkt.

Voor de loonbelasting geldt in samenhang met de inkomstenbelasting het draagkrachtbeginsel: de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten. Ook worden de loon- en inkomstenbelasting ingezet als instrument gericht op het bereiken van een wenselijke(r) inkomensverdeling.

Per 1 januari 2006 is Ziektenwet vervallen en de Zorgverzekeringswet (ZVW) in werking getreden, leidend tot een derde heffingscomplex voor de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW.

Het verschillende karakter van deze heffingen leidt tot enkele in het oog lopende verschillen:

- De kring van aan de loonheffing onderworpen personen⁵ verschilt van de kring van aan de premieheffing werknemersverzekeringen onderworpen personen. Dit hangt er onder meer mee samen dat alleen personen die verzekerd zijn voor de werknemersverzekeringen premie betalen.
- Loon uit vroegere dienstbetrekking behoort wel tot het loon voor de loonheffing, maar niet tot het loon voor de premieheffing werknemersverzekeringen. Dit verschil vloeit rechtstreeks voort uit het karakter van de werknemersverzekeringen: het verzekeren van het risico van verlies aan loon door arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Bij loon uit vroegere dienstbetrekking is dat risico niet aanwezig. Loon uit vroegere dienstbetrekking wordt ook vaak genoten door personen die toch al niet verzekerd zijn (bijvoorbeeld 65-plussers).
- De loonheffing is een voorheffing op de inkomstenbelasting. Als teveel of te weinig loonbelasting is ingehouden, wordt dat later rechtgezet met een aanslag inkomstenbelasting. De premieheffing werknemersverzekeringen is thans meteen eindheffing. Om ervoor te zorgen dat in de loop van het jaar niet te veel of te weinig premie wordt betaald, wordt gebruik gemaakt van voortschrijdend cumulatief rekenen (VCR).
- De werknemersverzekeringen kennen als gevolg van premiedifferentiatie een groot aantal verschillende tarieven.

⁵ Door internationaal belasting- en premierecht is het overigens mogelijk dat een werknemer slechts aan loonbelasting of premie volksverzekeringen is onderworpen.

Daarnaast is ook sprake van verschillen tussen de loon- en premieheffing die samenhangen met meer specifieke overwegingen die gerelateerd zijn aan het desbetreffende dossier. Deze verschillen zijn bij de wetsvoorstellen Walvis en Wfsv beoordeeld en in stand gelaten. De discoördinatiepunten rond de levensloopregeling en de auto van de zaak bestonden nog niet bij de voorbereidingen van de Wet Walvis. Zij zijn op een later moment om politiekbeleidsmatige redenen toegevoegd.

Verschillen tussen het loon voor de loonheffing en het loon voor de premieheffing

Werknemersdeel AWF-premie

Het werknemersdeel in de AWF-premie is aftrekbaar van het loon voor de loonheffing, maar niet van het loon van de premieheffing. De aftrekbaarheid voor de loonheffing past bij de belastingheffing over de uitkeringen. Aftrek van het loon voor de premieheffing is onlogisch omdat dan voor de berekening van de premie een kringverwijzing ontstaat.

Vergoeding voor de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW

De vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW behoort wel tot het loon voor de loonheffing, maar niet tot het loon voor de premieheffing werknemersverzekeringen. De achtergrond is een politieke keuze op grond van koopkrachtoverwegingen. Bovendien bestaat op dit punt discoördinatie tussen het loon voor de loonheffing en het loon voor de Zorgverzekeringswet. De vergoeding van de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW behoort niet tot het loon voor de Zorgverzekeringswet (anders ontstaat een kringverwijzing).

Levensloopregeling

Inleg in een levensloopregeling is aftrekbaar voor de loonheffing maar niet voor de werknemersverzekeringen. De aftrekbaarheid voor de loonheffing was beleidsmatig uitgangspunt bij het ontwerp van de regeling. Het werd niet gewenst de inleg ook aftrekbaar te maken van het loon voor de premieheffing werknemersverzekeringen. Anders zouden door levensloop minder uitkeringsrechten worden opgebouwd.

Bijtelling auto van de zaak

Met ingang van 1 januari 2006 is de bijtelling voor de auto van de zaak overgebracht van de inkomstenbelasting naar de loonheffing. In eerste instantie is daarbij voorgesteld de bijtelling ook tot het premieloon te rekenen. Daarvan is afgezien omdat een onjuiste verklaring van de werknemer met betrekking tot het privé-gebruik een naheffingsaanslag premies werknemersverzekeringen bij de werkgever tot gevolg zou hebben.

Eindheffing

Eindheffingsloon voor de loonheffing behoort in beginsel niet tot het loon voor de werknemersverzekeringen. De uitzondering is het loon waarbij de loonheffing ten onrechte niet van de werknemer is ingehouden en waarvoor een naheffingsaanslag wordt opgelegd. Bij eindheffing is de loonheffing een werkgeverslast. Het eindheffingsloon wordt los van de loonstrook van de werknemer tegen een vast tarief belast. Het tarief is afhankelijk van het jaarloon van de werknemer. Met de eindheffingsregeling is een vereenvoudiging beoogd, doordat kleinere loonvoordelen niet aan de individuele werknemer worden toegerekend.

Administratieve lasten door anderen dan de overheid

Niet alleen de overheid is verantwoordelijk voor de omvang van de administratieve handelingen. Er zijn ook administratieve handelingen waar het bedrijfsleven zelf verantwoordelijk voor is, dan wel verantwoordelijkheid voor zou kunnen nemen. Daarbij kan worden gedacht aan verplichtingen van werkgevers voortvloeiend uit pensioenregelingen en bedrijfstak/cao-regelingen en ook contracten met verzekeraars. Hoewel het veilig stellen van pensioenrechten wettelijk is geregeld, bepalen werkgevers met de werknemers in de pensioenfondsen zelf de mate van complexiteit van de pensioenregeling en dus ook de omvang en mate van de administratieve lasten. Ook bij cao- of bedrijfstakregelingen kunnen werkgevers en werknemers bepalen welke bijzonderheden zij voor hun bedrijfstak willen hebben en in welke mate de informatieverplichtingen in dat kader aansluiten bij al bestaande verplichtingen⁶. Voorts is sprake van gemengde lasten, die samenhangen met de gewone bedrijfsvoering van de werkgever, zoals een personeels- en een kostenadministratie, maar die ook samenhangen met informatieverplichtingen van de overheid.

⁶ In het advies met betrekking tot “loon in” en “loon over” (zie paragraaf 3.3) adviseert Actal dat sociale partners om in bijvoorbeeld pensioenreglementen vast te leggen dat de gegevens worden opgehaald uit de polisadministratie en niet meer bij het bedrijfsleven en de burger.

3. Oplossingsrichtingen binnen het huidige stelsel

Hoe nu verder?

Deze paragraaf schetst oplossingsrichtingen *binnen* het huidige stelsel. De oplossingen hebben betrekking op de volgende probleemvelden:

1. De *details in de regelgeving* in het loondomein die vanuit het fiscale loonbegrip doorwerken naar de premieheffing.
2. De *verschillen binnen de premieheffing en tussen de loon- en premieheffing* die de transparantie van het stelsel verminderen.
3. De *handelingen* die werkgevers voor de loonheffingen moeten toepassen.

In de eerste plaats blijft het wenselijk en noodzakelijk om te zoeken naar verbeteringen die op relatief korte termijn kunnen worden ingevoerd. Zie paragraaf 3.1.1 en 3.2.1. In de tweede plaats kan worden gekeken naar vereenvoudiging van het loonbegrip (paragraaf 3.1.2) en het wegnemen van verschillen. Bij het wegnemen van verschillen (paragraaf 3.2.2 en 3.2.3) worden de heffingsstructuren van premieheffing werknemersverzekeringen en loonheffing met behoud van het karakter zo veel mogelijk op elkaar afgestemd. Daarbij geldt dat de winst in termen van administratieve lasten moet worden afgewogen tegen aanzienlijke budgettaire verschuivingen en inkomensgevolgen. Bovendien gaat het om verschillen die onlangs na uitvoerige politieke discussie tot stand zijn gekomen.

3.1. Probleemveld I: Details

Details in regelgeving veroorzaken administratieve lasten. Zij leiden tot beoordelingsmomenten en het vastleggen daarvan. Het *verminderen van details* draagt bij aan reductie van administratieve lasten.

3.1.1. Mogelijkheden op korte termijn

In deze paragraaf worden drie mogelijkheden besproken om de regelgeving op korte termijn minder gedetailleerd te maken. Daarbij kan - mede afhankelijk van het moment van politieke besluitvorming - worden gedacht aan invoering per 1 januari 2009. Het wijzigen van wet- en regelgeving vergt tijd. Na afronding daarvan hebben de werkgevers nog tijd nodig om zich op de wijzigingen voor te bereiden.

Geen teruggaven werkgevers als een werknemer meerdere dienstbetrekkingen heeft

Op de regel dat de loonheffingen per dienstbetrekking worden toegepast, wordt een uitzondering gemaakt voor het overschrijden van de jaarlijkse maxima van de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW als een werknemer meerdere dienstbetrekkingen heeft. Het meerdere wordt dan naar evenredigheid terugggegeven aan de verschillende werkgevers die het werknemersdeel weer uitbetalen aan de werknemer (bij de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW te verrekenen met de belaste vergoeding, waardoor per saldo negatief loon ontstaat).

Deze teruggaven kunnen worden afgeschaft. Daarmee is een bedrag gemoeid van ongeveer €275 mln. (€100 mln. premies werknemersverzekeringen en €175 mln. inkomensafhankelijke bijdrage ZVW). De lastenverzwaring voor werkgevers kan in een totaalbeeld worden verwerkt. Met betrekking tot de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW is via de inkomstenbelasting een oplossing mogelijk (een bedrag aan negatief loon, zoals nu via de loonbelasting) waardoor de positie van de werknemer niet wijzigt. Bij het werknemersdeel in de AWF-premie ontbreekt deze mogelijkheid. Het afschaffen van deze teruggaven kan een reductie van administratieve lasten opleveren van ongeveer €10 mln. (bijlage 1).

Vereenvoudiging tarieven eindheffing

Bij eindheffing moet in beginsel per werknemer een tarief (afhankelijk van diens jaarloon) worden toegepast. Indien door meerdere werknemers eindheffingsbestanddelen worden genoten, kan een gemiddeld tarief worden berekend (een globale vaststelling die redelijkerwijs overeenkomt met de eindheffing indien per werknemer het juiste tarief was toegepast). Veel werkgevers geven de voorkeur aan inhouding op het loon. Dat wordt eenvoudiger gevonden, zeker bij vergoedingen die toch al bij de werknemer worden geboekt. Als vaste eindheffingstarieven kunnen worden toegepast, wordt de eindheffing eenvoudiger. In onderdeel 4.5 van "Beleving telt" is opgemerkt dat hierbij een vermindering van administratieve lasten met €9 mln. kan worden gerealiseerd. Een dergelijk voorstel is toen niet gedaan, omdat bij een budgettair neutraal gemiddeld eindheffingstarief een nadeel ontstaat voor bedrijfstakken die veel deeltijders in dienst hebben. Dit effect kan worden beperkt door bij werknemers met lage lonen (met name deeltijders) lagere tarieven vast te stellen. De reductie aan administratieve lasten is dan nog circa €5 mln. (zie ook bijlage 2).

Onderscheid tussen loon uit tegenwoordige dienstbetrekking en loon uit vroegere dienstbetrekking

Voor de loonheffingen wordt onderscheid gemaakt tussen loon uit tegenwoordige dienstbetrekking en loon uit vroegere dienstbetrekking. Het loon van iemand met werk wordt loon uit tegenwoordige dienstbetrekking genoemd. De daarover verschuldigde loonheffing wordt verminderd met de arbeidskorting. Omdat in beginsel alleen bij loon uit tegenwoordige dienstbetrekking rechten op de werknemersverzekeringen bestaan, worden alleen over dat loon premies werknemersverzekeringen geheven. Het ligt niet voor de hand het onderscheid tussen loon uit tegenwoordige dienstbetrekking en loon uit vroegere dienstbetrekking te laten vervallen. In de praktijk is echter niet altijd duidelijk of het loon van een werknemer die op non-actief is gesteld loon uit tegenwoordige of uit vroegere dienstbetrekking is. De praktijk kan daarin een handreiking krijgen door het invoeren van een fictie. De fictie kan luiden dat de eerste drie maanden van non-activiteit nog sprake is van loon uit tegenwoordige dienstbetrekking, terwijl daarna sprake is van loon uit vroegere dienstbetrekking. Dit levert een reductie van administratieve lasten op van ongeveer €0,35 mln. (zie ook bijlage 3).

3.1.2. Mogelijkheden op langere termijn: een globaler loonbegrip

Naar de huidige stand is volgens de nulmeting met het stelsel van belaste en onbelaste vergoedingen en verstrekkingen aan administratieve lasten een bedrag van ruim €200 mln gemoeid. Op de langere termijn kan eraan worden gedacht het loonbegrip te vergroven door in dit stelsel aanpassingen door te voeren. Gedacht kan worden aan voorstellen langs een van de volgende lijnen:

- a. alle vergoedingen en verstrekkingen buiten het fiscale en premieloon brengen. In deze variant hebben vergoedingen en verstrekkingen geen fiscale relevantie meer nadat is vastgesteld dat het om een vergoeding of verstrekking gaat. Dit leidt tot een afname van de administratieve lasten;
- b. een forfaitair bedrag voor vergoedingen en verstrekkingen niet meer tot het fiscale en premieloon rekenen. Deze oplossingsrichting leidt ertoe dat de administratieve lasten afnemen indien de werkgever afziet van specifieke vergoedingen en verstrekkingen en met zijn werknemers een bedrag afsprekt dat binnen de gestelde marge blijft. Waar wel afzonderlijke vergoedingen en verstrekkingen worden overeengekomen, moet daarvoor worden bijgehouden welke dat zijn geweest en wat daarvan de waarde was. Daarmee hangen administratieve lasten samen;
- c. alle vergoedingen en verstrekkingen integraal meenemen in het fiscale en premieloon. Hiermee wordt een administratieve lastenverlichting bereikt, omdat niet langer hoeft te worden getoetst op specifieke voorwaarden die aan belastingvrije vergoeding of verstrekking worden gesteld. Ook wordt minder relevant in welke categorie een vergoeding of verstrekking precies valt. Daarentegen leidt deze variant ook tot een toename van de administratieve lasten; deze is er het gevolg van dat van vergoedingen en verstrekkingen die nu nog belastingvrij plaatsvinden in de toekomst belasting en premie moet worden ingehouden;
- d. vergoedingen tot het fiscale premieloon rekenen en verstrekkingen niet. Deze oplossingsrichting leidt tot een administratieve lastenverlichting, omdat met verstrekkingen geen rekening meer hoeft te worden gehouden bij de maandelijkse of vierwekelijkse berekening van de loonheffingen. Verstrekkingen hoeven dus ook niet meer te worden gewaardeerd. Tegelijkertijd treedt een administratieve lastenverzwaring op, omdat nu nog vrijgestelde vergoedingen in de loonheffingen worden betrokken.

Het is moeilijk de hiervoor beschreven oplossingsrichtingen van nauwkeurige administratieve lasten- en budgettaire effecten te voorzien. De reden hiervoor is dat elke variant tot gedragseffecten zal leiden, die zich vooraf moeilijk laten schatten. Om die reden wordt in dit onderdeel in meer algemene termen geschetst welke gevolgen de verschillende voorstellen kunnen hebben.

De beschreven varianten leiden allemaal tot herverdelingseffecten tussen werknemers. Of een specifieke werknemer positieve of negatieve koopkrachteffecten ondervindt, is afhankelijk van de vergoedingen en verstrekkingen die hij op dit moment ontvangt. Eveneens is van invloed de mate waarin een werknemer in staat is na een regimewijziging nieuwe afspraken met zijn werkgever te maken om eventuele negatieve daarmee samenhangende effecten te mitigeren.

Ad. a Vergoedingen en verstrekkingen buiten de heffing brengen

Beredeneerd vanuit het in de vorige paragraaf geschetste toetsingskader voor met vergoedingen en verstrekkingen samenhangende administratieve lasten, is zeker dat het volledig buiten de heffing plaatsen van alle vergoedingen en verstrekkingen de grootste administratieve lastenwinst oplevert. Dat wil niet zeggen dat nu nog tot de administratieve lasten gerekende bedrijfskosten ook helemaal verdwijnen. Te verwachten valt dat deze deels in stand blijven, omdat een werkgever voor eigen doeleinden behoefte heeft aan vastlegging van datgene wat hij aan zijn werknemers heeft vergoed of verstrekt. Alleen op die manier kan hij bijvoorbeeld voorkomen dat hij declaraties van werknemers dubbel uitbetaalt. Overigens blijft ook de algemene administratieplicht voor bedrijven gewoon bestaan.

Met deze oplossingsrichting wordt het aantrekkelijker belastbaar loon om te zetten in een belastingvrije vergoeding of verstrekking. Dit zal naar verwachting leiden tot een budgettaire derving. Uiteindelijk zal daarin een nieuw evenwicht moeten ontstaan. Daarin spelen de volgende elementen een rol.

Werknemers zullen niet zonder meer met een lager loon genoegen nemen, omdat dit doorwerkt in de hoogte van het pensioen en eventuele sociale zekerheidsuitkeringen. Voorts leiden vergoedingen en verstrekkingen tot verplichte winkelnering. Het doel waarvoor ze worden verstrekt is een gegeven. Ook voor werkgevers geldt dat zij niet zonder meer bereid zullen zijn om onbeperkt vergoedingen te geven; deze moeten normaal gesproken een zakelijke basis hebben. Binnen deze grenzen is te verwachten dat een deel van het belaste loon wordt omgezet in een onbelaste onkostenvergoeding. De daarmee gemoeide budgettaire derving kan omvangrijk zijn, maar laat zich naar de huidige stand moeilijk precies voorspellen.

In ieder geval is in deze variant in het bijzonder aandacht nodig voor situaties waarin werkgever en werknemer zozeer met elkaar zijn vereenzelvigd dat zij ten opzichte van elkaar niet “at arm’s length” opereren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de verhouding tussen een directeur-groottaandeelhouder en zijn vennootschap. In dergelijke relaties zijn de marges waarbinnen (de verhouding tussen) belast loon en onbelaste vergoedingen en verstrekkingen kunnen worden geoptimaliseerd ruimer, zodat deze sowieso nadere regulering zouden behoeven.

Ad. b Een forfaitair bedrag voor vergoedingen en verstrekkingen niet tot het fiscale en premieloon rekenen

De effecten van deze variant zijn naar verwachting vooral afhankelijk van de hoogte van het forfaitaire bedrag dat belastingvrij kan worden vergoed en verstrekt. Als dit bedrag hoog genoeg is, wordt feitelijk het effect bereikt van het buiten de heffing brengen van alle vergoedingen en verstrekkingen. Naarmate het bedrag lager wordt vastgesteld, wordt het positieve effect voor de administratieve lasten kleiner. Er zal immers in meer gevallen aanleiding zijn om naast het belastingvrije bedrag aanvullende belaste vergoedingen en verstrekkingen overeen te komen.

Naarmate het forfaitaire bedrag hoger wordt vastgesteld, neemt daarmee ook de kans toe dat omvangrijke(re) budgettaire effecten optreden. Ook de uiteindelijk optredende inkomenseffecten zijn afhankelijk van de hoogte waarop het forfaitaire bedrag wordt vastgesteld. In de praktijk zou het forfaitaire bedrag op termijn kunnen uitwerken als een soort standaard belastingvrije toeslag op het loon.

Ad. c Vergoedingen en verstrekkingen integraal belasten

Het onder de loonheffingen brengen van alle vergoedingen en verstrekkingen zou bij gelijkblijvende afspraken tussen werkgevers en werknemers leiden tot een toename van administratieve lasten. De oorzaak hiervoor is dat extra vastleggingen nodig zijn om daarvan loonheffing in te houden en af te dragen. Ook hier zijn echter gedragseffecten te verwachten. Werkgever en werknemer hebben er immers geen belang meer bij om vergoedingen en verstrekkingen precies te optimaliseren op grond van de regels voor wat nu onbelast kan worden vergoed of verstrekt. Verwacht kan dan ook worden dat eenmaal vastgestelde vergoedingen en verstrekkingen in een aantal gevallen na een eenmalige administratieve vastlegging niet meer separaat worden verloned, maar in één bedrag aan het belastbaar loon worden toegevoegd.

Daarbij kan zelfs de vraag aan de orde zijn of nu nog separaat vastgestelde vergoedingen en verstrekkingen op termijn niet helemaal in het loon zullen opgaan. In dat geval zijn de administratieve lasten effectief tot nihil teruggebracht. Het integraal in de belastingheffing betrekken van vergoedingen en verstrekkingen leidt tot extra belastingopbrengsten. Zonder nadere maatregelen ontstaat zo een lastenverzwaring op het niveau van de individuele werkgever en werknemer. Deze zou kunnen worden teruggesluisd naar werknemers en/of werkgevers. Zonder flankerend beleid zouden hierbij wel herverdelingseffecten optreden tussen degenen die thans wel en thans geen vergoedingen en verstrekkingen ontvangen.

Ad. d Vergoedingen belast, verstrekkingen onbelast

Voor deze variant is moeilijk aan te geven wat de effecten zouden zijn indien de vergoedingen- en verstrekkingenregimes gelijk blijven. Het in de heffing betrekken van nu nog belastingvrije vergoedingen leidt tot een toename van administratieve lasten, het belastingvrij maken van nu nog belaste verstrekkingen tot een afname. Ook hier valt echter te verwachten dat er gedragseffecten zullen optreden. Het wordt immers voordeliger om af te zien van een vergoeding en te kiezen voor een verstrekking.

Fiscaal is de precieze waarde van de verstrekking onder normale omstandigheden niet meer relevant, zodat daarmee geen substantiële administratieve lasten meer zijn verbonden. Indien alle vergoedingen in verstrekkingen zouden worden omgezet, zou ook in deze variant in theorie een administratieve lastenreductie tot €nihil plaatsvinden.

In bijlage 4 is een beschrijving gegeven van de bredere context waarbinnen deze varianten zijn te bezien.

3.1.3. Pensioenen en levensloop

Werkgeversorganisaties hebben aangegeven moeite te hebben met de gedetailleerdheid van de wetgeving in de loonbelasting met betrekking tot pensioenen en levensloop.

Met betrekking tot de pensioenwetgeving wordt opgemerkt dat de wetgever met het oog op de beheersing van de budgettaire consequenties grenzen heeft gesteld aan de opbouw van pensioenen. De opbouw van pensioen komt ten laste van het fiscale loon en het premieloon. De pensioenuitkeringen zijn belast voor de loonheffing, maar behoren niet tot het premieloon (loon uit vroegere dienstbetrekking). Met ingang van 1 januari 2005 is de fiscale wetgeving met betrekking tot pensioenen gewijzigd (Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling, hierna: "Wet VPL") ter uitvoering van het beleid dat erop is gericht dat werknemers langer doorwerken. Als gevolg van de invoering van de Wet VPL moesten veel werkgevers de door hen getroffen pensioenregelingen aanpassen; de administratieve lasten die dit met zich brengt, hadden een *eenmalig* karakter.

Met betrekking tot de levensloopregeling heeft de wetgever gekozen voor fiscale begeleiding binnen de loonbelasting. Fiscaal is de omkeerregel van toepassing: de inleg voor de levensloopregeling is aftrekbaar, bij opnemen van het levenslooptegoed wordt er belasting geheven. De fiscale behandeling wijkt af van de behandeling voor de premieheffing werknemersverzekeringen. Over de inleg worden premies werknemersverzekeringen geheven, over de opnames niet. Stimulering van gebruik van de levensloopregeling vindt (naast de toepassing van de omkeerregel) plaats door een fiscale heffingskorting, de levensloopverlofkorting⁷. De werkgever heeft een belangrijke taak voor de uitvoering van de levensloopregeling, hetgeen aanleiding was voor de politieke keuze de levensloopregeling op te nemen binnen de loonbelasting en niet binnen de inkomstenbelasting. Bij deze keuze was van belang dat de levensloopregeling dient als loonvervanging tijdens een periode van (gedeeltelijk) onbetaald verlof. Afweging daarbij was dat het opbouwen van een voorziening ten behoeve van een periode van (gedeeltelijk) onbetaald verlof een zaak is van werknemer en werkgever gezamenlijk. Opnemen van de huidige levensloopregeling in de inkomstenbelasting zou - door de daaraan gekoppelde uitbreiding van de doelgroep en van de opnamemogelijkheden - leiden tot forse budgettaire consequenties en een toename van de uitvoeringskosten.

In het Coalitieakkoord is een aantal voornemens opgenomen voor aanpassing van de huidige levensloopregeling, waaronder de integratie met het spaarloon. De uitwerking van deze voornemens wordt gezien in samenhang met een bredere studie naar de mogelijkheden van een vereenvoudiging van de bestaande fiscale regelingen voor inkomensreservering. De resultaten van deze studie worden begin 2008 verwacht.

⁷ Thans €188 per kalenderjaar als in dat jaar ten minste €188 aan een voorziening in het kader van levensloop is opgebouwd.

3.2. Probleemveld II: Verschillen

De loon- en premieheffing zijn al in hoge mate op elkaar afgestemd. Maar er resteren nog verschillen die het stelsel minder transparant maken en daardoor leiden tot administratieve lasten en irritatie. Het wegnemen van deze verschillen brengt één tarief voor de werknemersverzekeringen en één heffingstructuur naderbij. Bij het opheffen van de verschillen wordt eerst ingegaan op de mogelijkheden op korte termijn (paragraaf 3.2.1).

Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijkheden om op langere termijn verschillen weg te nemen. Het gaat daarbij om:

1. Verschillen *binnen* de premieheffing werknemersverzekeringen, zoals het verschil in grondslagen door de AWF-franchise, het bestaan van een werknemersdeel van de premie en de verschillen tussen premiekortingen en vrijstellingen (paragraaf 3.2.2).
2. Verschillen *tussen* de premieheffing en de loonheffing, zoals het verschil in personenkring, de aftrekbaarheid van het werknemersdeel van de AWF-premie, de belastbaarheid van de werkgeversvergoeding inkomensafhankelijke bijdrage ZVW, de behandeling van de levensloopregeling en de bijtelling van de auto van de zaak (paragraaf 3.2.3).

3.2.1. Mogelijkheden op korte termijn

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheden om op korte termijn een aantal verschillen weg te nemen.

Premiekortingen en vrijstellingen

Het samenvoegen van de premiekorting voor arbeidsgehandicapte werknemers en de premievrijstelling bij het in dienst nemen of houden van oudere werknemers in één geharmoniseerde regeling levert een vereenvoudiging op. Daarbij kan gedacht worden aan een systematiek van een nominale korting op het totaal van de werkgeverspremies die door de werkgever worden afgedragen. Hiermee wordt bij werkgevers een irritatiepunt weggenomen (zie ook bijlage 5).

Loontijdvak bij heffing volgens tabellen en bij cumulatief rekenen

De inhouding van loonbelasting/premie volksverzekering vindt plaats aan de hand van tabellen (meestal per loontijdvak), terwijl voor de andere loonheffingen over het gehele jaar het systeem van voortschrijdend cumulatief rekenen (VCR) geldt⁸. Het begrip loontijdvak is essentieel voor een juiste toepassing van VCR. Daarbij zijn er nu onduidelijkheden (zoals bij de fictieve dienstbetrekking van aannemers van werk). Door aanpassing van de regelgeving wordt dit transparanter (zie ook bijlage 6).

Herleidingsregels voor de loon- en premieheffing

Wettelijke jaarbedragen worden voor de loonheffing herleid op basis van 260 werkdagen en voor de premies werknemersverzekeringen op basis van 261 werkdagen. Een oplossing is in alle gevallen uit te gaan van 260 dagen. Hiermee wordt bij werkgevers een irritatiepunt weggenomen. (Zie bijlage 7.)

Loonoverheveling en loonsamenvoeging

In beginsel worden de loonheffingen per dienstbetrekking of uitkering toegepast. Op dat beginsel gelden uitzonderingen. Met betrekking tot de loonoverhevelings- en loonsamenvoegingsbepalingen, die voor de loonheffing soms afwijken van die voor de premies werknemersverzekeringen, is een stroomlijning mogelijk. Een voorbeeld van een uitzondering is de situatie dat een uitkering via de werkgever samen met ander loon aan de werknemer wordt betaald. Dan wordt dit loon samengevoegd. Er is sprake van loon uit één tegenwoordige dienstbetrekking dat zo ook in de polisadministratie wordt opgenomen. Het bezwaar hiervan is dat uit de polisadministratie niet meer blijkt hoe het loon is opgebouwd. (zie bijlage 8).

Afdrachtverminderingen

Er zijn op dit moment drie subsidieregelingen die als afdrachtverminderingen voor de loonbelasting/premie volksverzekeringen zijn vorm gegeven, te weten de afdrachtvermindering onderwijs, de afdrachtvermindering zeevaart en de S&O-afdrachtvermindering (voor speur- en

⁸ Franchise en maximum premieloon worden door VCR op jaarbasis zo juist mogelijk toegepast, ook al schommelt het loon binnen het jaar.

ontwikkelingswerk). Deze afdrachtverminderingen hebben verschillende achtergronden en zijn ook verschillend uitgewerkt (zie bijlage 9). Als deze afdrachtverminderingen in subsidieregelingen worden omgezet, leidt dit niet langer tot administratieve lasten in het loondomein. Een onderzoek naar een omzetting van afdrachtverminderingen in subsidieregelingen gaat buiten het kader van deze verkenning naar vereenvoudiging van premieheffing voor werkgevers en naar een globaler loonbegrip.

3.2.2. Opheffen van verschillen binnen de premieheffing op langere termijn

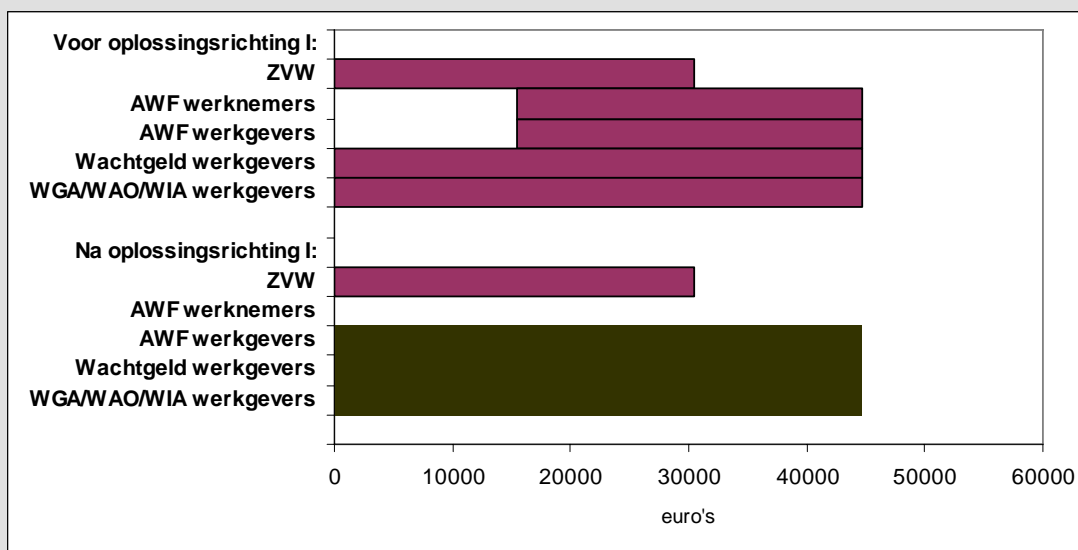
Bij de premieheffing bestaan verschillen tussen de werknemersverzekeringen die het stelsel minder transparant maken. Deze verschillen hebben betrekking op:

- Het verschil in grondslag voor de premieheffing. Als gevolg van de franchise in de AWF-premie wordt deze premie over een andere grondslag geheven dan de andere premies werknemersverzekeringen.
- Het onderscheid werknemers- en werkgeversdeel van de premie. Doordat alleen de AWF-premie een werknemersdeel kent, is hiervoor een aparte berekeningslag nodig.

Door het wegnemen van deze verschillen binnen de premieheffing werknemersverzekeringen kan één tarief voor de werknemersverzekeringen gerealiseerd kan worden.

Intermezzo: één tarief werknemersverzekeringen bij werkgevers

Het afschaffen van de franchise, het bundelen van de bestaande vrijstellingen en kortingen en het laten vervallen van de werknemerspremie AWF maakt een gecombineerde premieheffing voor de werknemersverzekeringen mogelijk. Onderstaande figuur maakt dat inzichtelijk. De resterende premies werknemersverzekeringen kennen dan dezelfde systematiek en grondslag en kunnen in één keer geheven worden. De werkgever hoeft ze dan ook niet meer als afzonderlijke bestanddelen te zien. Premiedifferentiatie blijft mogelijk: dat elke werkgever slechts met één premie te maken heeft wil niet zeggen dat verschillende werkgevers niet een verschillende premie betalen.



Voorbeeld

In 2010 zijn de volgende landelijke premiepercentages vastgesteld:

WIA-basispremie (Aof) 5,4%

Werkloosheidspremie (AWF) 3,1 %

Voor werkgevers in het grootwinkelbedrijf is de sectorpremie 1,53% (en 1,23% voor eigen risicodragers ZW)

Werkgever A is een grootwinkelbedrijf en eigen risicodragers voor de ZW. Het bedrijf zou op grond van zijn a-historie een Aok-premiepercentage van 1,1% moeten toepassen.

In november 2009 ontvangt werkgever A van de Belastingdienst een beschikking, waarin staat dat het toepasselijke percentage van de premieheffing werknemersverzekeringen 10,83% is. (In de toelichting bij deze beschikking staat hoe het percentage berekend is $(5,4+3,1+1,23+1,1=10,83)$). Dit percentage moet de werkgever op het loon van elke individuele werknemer toepassen.

Daarnaast heeft de werkgever vanwege bij hem in dienst zijnde oudere en gehandicapte werknemers recht op een premiekorting. Dit bedrag mag hij in mindering brengen op zijn premieafdracht. In enkele sectoren kan voor kortdurende contracten sprake zijn van een afwijkend premietarief.

Eén tarief voor de werknemersverzekeringen bij werkgevers kan gerealiseerd worden door:

1) Het creëren van één grondslag voor de premieheffing werknemersverzekeringen

De AWF-franchise of premievrije voet leidt er toe dat de heffingsgrondslagen voor de verschillende werknemersverzekeringen niet gelijk zijn. Voor het realiseren van één tarief voor de premieheffing werknemersverzekeringen zal deze AWF-franchise afgeschaft moeten worden. Op het moment dat de grondslag voor de premieheffing voor de verschillende werknemersverzekeringen gelijk getrokken is, is het mogelijk per werkgever één premiepercentage voor het totaal van de werknemersverzekeringen te realiseren. Dit tarief kan dan per werkgever verschillen, zodat ook de premiedifferentiatie WGA en de premiedifferentiatie voor de sectorfondsen in stand kan blijven (zie ook bijlage 10).

Voor de werkgeverspremie zal het afschaffen van de franchise en een compenserende lagere premie leiden tot een stijging van de loonkosten van lager betaalden en een daling van de loonkosten voor hoger betaalden. Beter lijkt het om het werkgeversdeel van de franchise te vervangen door een premiekorting die vanaf WML een vast bedrag bedraagt en tot WML oploopt met het inkomen. Hiermee kunnen de loonkosteneffecten vrijwel één op één gecompenseerd worden. Deze korting brengt weliswaar haar eigen administratieve lasten met zich, maar opent wel de weg naar een gecombineerde premieheffing werknemersverzekeringen. Daarnaast bestaan binnen de premieheffing werknemersverzekeringen verschillende vrijstellingen en kortingen die geharmoniseerd en gebundeld kunnen worden tot één algemene premiekorting die ook het werkgeversdeel van de franchise vervangt. Het afschaffen van de franchise voor de werknemerspremie zou leiden tot verschuivingen in het inkomensbeeld. Deze inkomenseffecten doen zich niet voor indien het werknemersdeel van de AWF-premie vervalt.

2. Het laten vervallen van het werknemersdeel van de premies werknemersverzekeringen

Eén tarief voor de werkgever komt nog dichterbij als ook het onderscheid tussen het werknemers- en het werkgeversdeel van de AWF-premie vervalt waardoor alle premies werknemersverzekeringen een volledige werkgeverspremie worden. Het vervallen van de werknemerspremie AWF betekent dat de werknemersverzekeringen alleen nog werkgeverspremies kennen. Dit betekent een vereenvoudiging en verheldering van het loonstrookje. De uitvoeringskosten van werkgevers en de overheid gaan omlaag omdat er minder begrippen zijn, minder fouten worden gemaakt, minder verwerkingstijd en opslagcapaciteit nodig is. Hiermee komt ook zicht op een verdergaande vereenvoudiging bijvoorbeeld leidend tot één totaalpercentage voor alle premies werknemersverzekeringen die op het loon van alle werknemers wordt ingehouden. Daarnaast heeft dit als voordeel dat een belangrijk, moeilijk op te lossen verschil tussen de loonbelastingheffing en premieheffing wordt opgeheven. Het werknemersdeel van de AWF-premie is nu aftrekbaar voor de loonbelasting, maar niet voor de premieheffing.

Effecten wegnemen verschillen binnen premieheffing

De administratieve lastenreductie van bovenstaande opties bedraagt circa 10 mln. Bij het afschaffen van de franchise AWF en het vervallen van werknemerspremie is sprake van grote bedragen die meer (afschaffen franchise) of minder (vervallen werknemerspremie) worden geheven. Het budgettair neutraal wegnemen van de verschillen binnen de premieheffing betekent grote verschuivingen op andere onderdelen.

3.2.3. Opheffen van verschillen tussen het loon voor de loon- en de premieheffing op langere termijn
Met het voorgaande kan één tarief voor de premieheffing werknemersverzekeringen gerealiseerd worden. Voor het realiseren van één heffingsstructuur voor de loon- en premieheffing is het, in aanvulling op de hiervoor beschreven maatregelen, ook van belang de verschillen tussen de loon- en premieheffing weg te nemen. Het realiseren van één heffingsstructuur voor de loon- en premieheffing houdt in dat voor de loonheffing en de premieheffing dezelfde grondslagen en hetzelfde loonbegrip van toepassing zijn. Eén heffingstructuur kan een tussenstap vormen naar een geïntegreerde loon- en premieheffing, zoals in paragraaf 4 beschreven. Op langere termijn kunnen navolgende verschillen tussen de loon- en premieheffing worden weggenomen, waardoor één heffingstructuur ontstaat:

A. De uniformering van de kring van personen voor de loonheffing en premieheffing

Uniformering van de kring van personen voor de loon- en premieheffing komt binnen bereik in de beoogde herziening van de kring van personen voor de werknemersverzekeringen naar aanleiding van het advies van de SER. Een kabinetsstandpunt hierover is in voorbereiding. Vooral in relatie tot kleine banen, kan een administratieve lastenverlichting van circa 5 tot 10 mln. worden bereikt.

B. Het opheffen van de verschillen tussen het loon voor de loonheffing en dat voor de premieheffing

Een volgende stap is het verminderen of opheffen van de verschillen tussen het fiscale loon en het loon voor de premieheffing (zie de box in paragraaf 2.3). Het gaat om:

1. *Aftrek werknemersdeel premie AWF*: Op dit moment is het werknemersdeel van de premie Awf aftrekbaar van het fiscale loon, maar niet van het premieloon. Dit verschil wordt opgelost door het afschaffen van het werknemersdeel (zie paragraaf 3.2.2);
2. *Werkgeversvergoeding ZVW*: De inkomensafhankelijke werkgeversvergoeding ZVW telt niet mee voor het premieloon, maar is wel loon voor de loonheffing. Het wegnemen van dit verschil leidt tot een eenvoudiger loonstrook en in combinatie met bovenstaande maatregel tot een administratieve lastenreductie van 15 mln (zie bijlage 11).
3. *Inleg levensloop*: De inleg voor de levensloopregeling is wel aftrekbaar voor de loonheffing, maar niet voor de premieheffing.
4. *Privé-gebruik auto*: De bijtelling privé-gebruik auto is wel loon voor de loonheffing, maar niet voor de premieheffing (zie bijlage 12).

Voor de drie laatstgenoemde verschillen geldt dat zij recent (met ingang van 2006) na uitvoerige discussie zijn ingevoerd. Daarbij is het ontstaan van nieuwe discoördinatie in het loonbegrip steeds gewogen, maar daarbij prevaleerden andere overwegingen.

Effecten één heffingsstructuur voor de loonheffing en premieheffing

Als de voorstellen in paragraaf 3.2.2 en 3.2.3 worden doorgevoerd, wordt meer samenhang tussen de loon- en premieheffing bereikt en enkele tientallen miljoenen aan administratieve lasten bespaard, maar dit zal wel leiden tot een grote budgettaire verschuiving, die onvermijdelijk tot effecten leidt:

- Voor mensen zonder werkgever (zelfstandigen, ouderen met (hoger) aanvullend pensioen en mensen met prepensioen) zijn er negatieve inkomenseffecten. Deze zijn slechts te mitigeren door inzet van 0,5 tot 1,5 miljard euro).
- Een lagere aanspraak op uitkeringen voor degenen die deelnemen aan de levensloopregeling;
- Meer administratieve lasten voor werknemers met een auto van de zaak. Bovendien is de auto van de zaak juist uit de inkomstenbelasting naar de loonbelasting gehaald in het kader van het handhavingsbeleid. Hieraan waren toen budgettaire opbrengsten verbonden, welke door het terugdraaien hiervan teniet gedaan kunnen worden. Indien de heffing in de inkomstenbelasting niet kan worden geborgd, kan de discoördinatie worden opgeheven door het privé-gebruik auto in een globaler loonbegrip te verwerken. Als de verstrekkingen worden vrijgesteld, kan dat ook gelden voor de auto van de zaak. Worden alle verstrekkingen belast, dan kan dat zonder uitzondering ook gelden voor de auto van de zaak. In beide situaties is sprake van een grof loonbegrip dat echter voor alle loonheffingen uniform kan worden toegepast.

3.3. Probleemveld III: Handelingen

De derde uitdaging ligt in het beperken van de handelingen die de werkgever voor de loonheffingen moet verrichten. De 'last' van deze handelingen wordt bepaald door het aantal malen dat dezelfde gegevens worden uitgevraagd, het aantal gegevens, de frequentie en de termijn waarin zij aan de overheid moeten worden verstrekt.

Gegevensverkeer werkgever > overheid: eenmalige uitvraag van gegevens

Met ingang van 1 januari 2006 is het gegevensverkeer tussen overheid en werkgevers in het loondomein ingrijpend gewijzigd. De afzonderlijke aanlevering van gegevens aan UWV en Belastingdienst verdween en werd vervangen door de aangifte loonheffingen bij de Belastingdienst. De verplichting loonheffing en premies werknemersverzekeringen gecombineerd af te dragen is gekoppeld aan de verplichting tot het doen van deze loonaangifte. Daarbij wordt de hoogte van de verschuldigde bedragen door de werkgever gespecificeerd.

Hoeveelheid uitgevraagde gegevens (de 'gegevensset')

De gegevens uit de loonaangifte worden opgenomen in de polisadministratie. De polisadministratie moet functioneren als basisregistratie voor loon- en uitkeringsgegevens. Dat wil zeggen dat informatie die met de loonaangifte wordt uitgevraagd voor alle overheidsinstanties die daar belang bij hebben beschikbaar komt. Daarmee wordt inhoud gegeven aan het uitgangspunt dat informatie door de overheid slechts eenmaal wordt uitgevraagd en vervolgens naar behoefte binnen de overheid zelf verder wordt gedistribueerd.⁹ Het wegvallen van dubbele uitvraag zal leiden tot een reductie van administratieve lasten voor werkgevers.

De gegevensset voor de loonaangifte is een spiegel van de loon- en premieheffing en de uitkeringsvaststelling. Voorts is bij het samenstellen van de gegevensset aansluiting gezocht bij de vastleggingen in de loonadministratie van de werkgever. Een deel van de te leveren gegevens vervalt bij een globaler loonbegrip (paragraaf 3.1.2) en bij het opheffen van verschillen tussen de loonheffingen (paragraaf 3.2.2 en 3.2.3). Daarnaast kan op termijn ook vereenvoudiging van uitkeringsregelingen en het aanpassen van regelingen, zodat zij zo veel mogelijk gebaseerd kunnen worden op de gegevens in de polisadministratie, een verdergaande belangrijke bijdrage leveren aan het terugdringen van het aantal gegevens. Onlangs is een gezamenlijk project van SZW en UWV van start gegaan om de mogelijkheden hiervoor in kaart te brengen.

Eerstedagsmelding

De met ingang van 1 juli 2006 ingevoerde eerstedagsmelding is een melding die een werkgever bij de Belastingdienst moet doen voordat een nieuwe werknemer bij hem aan de slag gaat. Voor de tweede helft van 2007 staat een evaluatie van de eerstedagsmelding op het programma. Daarbij zal worden bezien wat de effectiviteit van het instrument (versterking van de handhaving) is. Daarnaast zal ook de samenloop van het uitvragen van gegevens via de eerstedagsmelding met het uitvragen van gegevens via de loonaangifte aan de orde komen.

Aanlevertijdstip (aangiftetermijn)

Werkgevers hebben een maand de tijd om hun loonaangifte voor een bepaald loontijdvak samen te stellen en in te dienen. Zo moet de aangifte voor januari uiterlijk eind februari bij de Belastingdienst binnen zijn. Voor 2008 staat een evaluatie van de aangiftetermijn op het programma¹⁰.

⁹ Een belangrijk aandachtspunt bij de eenmalige gegevensuitvraag vormen de rechtswaarborgen en privacy. Voorkomen moet worden dat eenmaal verkeerd geleverde gegevens slecht gecorrigeerd kunnen worden. Door zowel voor de werkgever als de werknemer een belang te creëren bij juiste aanlevering en bij correctie van onjuist geleverde gegevens, kan hierin een balans gevonden worden.

¹⁰ Kamerstukken II 2003-04, nr. 29 529, nr. 3, blz. 24.

Loon in-loon over (het genietingsmoment)

In de aangiftepraktijk wordt niet eenduidig omgegaan met de verwerking van het zogenoemde genietingsmoment, dat wil zeggen: de wijze van administreren wanneer het loon is genoten. Een aantal werkgevers boekt correcties in het aangiftetijdvak waarin de correctie wordt uitbetaald (loon in), andere werkgevers boeken correcties terug naar het aangiftetijdvak waarop de correctie betrekking heeft (loon over). Actal heeft met betrekking tot dit onderwerp op 2 februari 2007 een advies uitgebracht¹¹. De minister van SZW heeft toegezegd de Tweede Kamer hierover nader te informeren.¹²

Heffing volgens tabellen versus cumulatief rekenen.

De inhouding van loonbelasting/premie volksverzekering vindt plaats aan de hand van tabellen (meestal per loontijdvak), terwijl voor de andere loonheffingen over het gehele jaar het systeem van voortschrijdend cumulatief rekenen (VCR) geldt¹³. Binnen de huidige structuur is het verschil in heffingssystematiek onvermijdelijk, tenzij voor een geheel ander systeem van loonheffingen wordt gekozen.

Gegevensverkeer werkgever>werknemer

Het gegevensverkeer tussen werkgever en werknemer heeft betrekking op specificatie van loongegevens en de inhoudingen. Ook in het gegevensverkeer van werkgever naar werknemer zijn nog belangrijke besparingsmogelijkheden te realiseren. Daarbij kan gedacht worden aan een vereenvoudiging met betrekking tot de jaaropgaaf. De werkgever is verplicht jaarlijks aan de werknemer een zogenoemde jaaropgaaf te verstrekken. Met deze jaaropgaaf is volgens de nulmeting in 2002 een bedrag van €18,3 mln. aan administratieve lasten gemoeid. De jaaropgaaf bevat gegevens die voor de werknemer van belang zijn bij het invullen van zijn aangifte inkomstenbelasting. Ook is de jaaropgaaf voor de werknemer een hulpmiddel bij de beoordeling of hij in aanmerking komt voor een teruggave van belasting. Ook voor de loonstrook bestaat besparingspotentieel. Besparing kan worden bereikt door bijvoorbeeld digitalisering van de loonstrook. Volgens de nulmeting van 2002 bedragen de administratieve lasten (in het domein overigens van Justitie), samenhangend met de loonstrook circa €59,5 mln. Hier ligt ook een belangrijk irritatiepunt van werkgevers.

¹¹ Gepubliceerd op www.actal.nl.

¹² Kamerstukken II 2006-07, 28 219, nr. 37, blz. 1, en Kamerstukken II 2006-07, 26 448, nr. 328, blz. 3.

¹³ Franchise en maximum premieloon worden door VCR op jaarbasis zo juist mogelijk toegepast, ook al schommelt het loon binnen het jaar.

4. Minimum lasten voor bedrijven en burgers

Het stelsel van loonheffing en premieheffing zoals we dat nu kennen is tientallen jaren geleden tot stand gekomen. In deze notitie is nog eens duidelijk gemaakt dat loonheffing en premieheffing, bezien vanuit dit historisch perspectief, elk hun eigen achtergrond kennen en daarmee ook verschillende uitgangspunten en principes hebben.

De premieheffing is gebaseerd op de verzekeringsgedachte. De loonheffing draait om het heffen van belasting ten behoeve van de schatkist; daarbij is het draagkrachtbeginsel van belang.

In het voorgaande is beschreven hoe een zekere vereenvoudiging met reductie van administratieve lasten *binnen* de contouren van het huidige stelsel mogelijk is als de loonheffing en premieheffing afzonderlijk blijven bestaan en naar elkaar toegroeien door zoveel mogelijk regelingen, begrippen en tarieven te harmoniseren en daar waar mogelijk details weg te nemen.

Echt grote stappen zijn pas mogelijk als de uitgangspunten en principes van de stelsels worden heroverwogen en de huidige structuur is vervangen door een situatie waarin de loonheffing en premieheffing volledig geïntegreerd en gecombineerd zijn.

Daarmee komt ook een verschuiving in verantwoordelijkheden in zicht, waardoor administratieve lasten voor werkgevers verder verminderen.

Op deze wijze kan een aanzienlijke vermindering van administratieve lasten voor burgers en bedrijven bereikt worden. De meest vergaande vermindering van administratieve lasten wordt bereikt als de werkgever naast de in het kader van de eigen bedrijfsvoering bijgehouden administratie geen extra administratie voor belasting- en premieheffing hoeft te voeren en werknemer en werkgever een eenduidig en helder inzicht hebben in loonkosten, brutoloon en nettoloon en hoe deze zich tot elkaar verhouden.

Of en in hoeverre deze bodem in de administratieve lasten daadwerkelijk in zicht kan komen, hangt af van hoe met eerder genoemde dilemma's en keuzes om wordt gegaan. Er zijn verschillende scenario's denkbaar. Op basis van voorzichtige inschatting kan worden geconcludeerd dat bij het benaderen van de bodem een zeer omvangrijke besparing van administratieve lasten kan worden bereikt, die in absolute cijfers gemeten geen precedent kent.

De beschrijving van de bodem dient als ankerpunt in de discussie. Hiermee kan getoetst worden of de tussenstappen en beleidsopties in de richting van de bodem wijzen. Met andere woorden: aan de hand van de bodem, die het optimale administratieve beeld weergeeft, kan worden beoordeeld of aanpassingen leiden tot verlichting of verzwaring van administratieve lasten. Daarnaast kunnen met het beschrijven van de bodem een aantal fundamentele dilemma's en keuzes in beeld gebracht worden. Het is daarbij niet het doel van dit hoofdstuk om een blauwdruk te bieden en een systeem van heffing over looninkomsten geheel uit te schrijven. Daarvoor zitten er teveel haken en ogen aan.

Geïntegreerde loon- en premieheffing

Duidelijk zal zijn dat één heffingsgrondslag een belangrijke bijdrage zal leveren om tot een zo eenvoudig mogelijk systeem te komen. Alle in de voorgaande paragrafen behandelde voorstellen voor het opheffen van verschillen binnen de premieheffing en tussen loonheffing en premieheffing zouden dan ook moeten worden uitgevoerd. Ook zal deze uniforme heffingsgrondslag minder details moeten bevatten. Dit heeft consequenties voor het huidige vergoedingen- en verstrekkingenregime. Er wordt minder rekening gehouden met specifieke omstandigheden van werknemers en er treedt een herverdelingseffect op.

Bij een geïntegreerde loon- en premieheffing zal het ook niet meer noodzakelijk zijn te onderscheiden in loonbelasting, premies werknemersverzekeringen, premies volksverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage ZVW. Er kan geheven worden naar één (meng)percentage en werkgevers en werknemers kunnen volstaan met het overmaken van één bedrag per werknemer of misschien zelfs één bedrag voor alle werknemers samen, waarbij het volledig aan de overheid is dit bedrag te verdelen. Een geïntegreerde loon- en premieheffing met deze karakteristiek zal een vergaande vereenvoudiging voor burgers en bedrijven opleveren.

Een andere verantwoordelijkheidsverdeling

Daarnaast is het van belang stil te staan bij de huidige verdeling van verantwoordelijkheden bij het heffen van loonbelasting, premies volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW. Bij deze heffingen zijn betrokken de werkgever, de werknemer en de overheid. Deze partijen hebben ieder een eigen rol en eigen verantwoordelijkheden. De overheid stelt de regels vast. De werkgever en de werknemer bepalen onderling de arbeidsvoorwaarden, waaronder het loon. De werkgever verwerkt een en ander in zijn administratie en zorgt voor adequate afdracht van loonbelasting en premies. Daarbij maakt hij ook gebruik van informatie die hem door de werknemer is aangeleverd. Bovendien is de werkgever het primaire aanspreekpunt van de Belastingdienst. De Belastingdienst int de belastingen en premies en controleert de administratie van en de afdracht door de werkgever. Verder zorgt de Belastingdienst er uiteindelijk voor dat de geïnde bedragen verdeeld worden tussen de verzekeringsfondsen en de schatkist. In grote lijnen zal deze verdeling van verantwoordelijkheden bij elk systeem van heffing over loon blijven bestaan, ook als het systeem aanzienlijk vereenvoudigd zou worden en de administratieve lasten dientengevolge voor alle betrokkenen samen in absolute zin afnemen. Wel kunnen er ook dan verschuivingen binnen de verdeling van de verantwoordelijkheden over de betrokkenen optreden, waardoor de administratieve lasten voor de werkgevers ook in relatieve zin afnemen en het aandeel van de werknemer (en de Belastingdienst) dientengevolge relatief toeneemt. Daarom zal ook aandacht worden gegeven aan de vraag wie van de betrokken partijen het beste in staat is een administratieve last op zich te nemen en te dragen. Mogelijke aanpassingen in de verantwoordelijkheidsverdeling en de inbedding daarvan dienen op langere termijn te worden gezien.

In de taakverdeling tussen werkgevers, werknemer en overheid zijn de volgende verschuivingen in de taakverdeling denkbaar:

1. In een geïntegreerd systeem van loon- en premieheffing zou het kunnen komen tot het geheel fiscaliseren van de premieheffing. Dat is echter niet noodzakelijk. Het is ook mogelijk dat de werkgever één bedrag overmaakt, waarbij de overheid (Belastingdienst/UWV) regelt dat dit wordt verdeeld in delen loonbelasting en premieheffing.
2. Een nog verdergaand stelsel zou inhouden dat de werkgever een bedrag aan loonheffing inhoudt en afdraagt over de totale door hem betaalde loonsom, zonder dat die loonheffing aan individuele werknemers wordt toegerekend. De werkgever is daarmee van zijn verplichting af. Als er in de inkomstenbelasting andere inkomsten zijn, zou het netto door de werknemer ontvangen loon kunnen worden omgerekend naar een bruto bedrag dat gebruikt kan worden om de inkomstenbelastingsschuld te bepalen. De door de werkgever ingehouden en af te dragen heffing over de loonsom is dan niet langer een op een gekoppeld aan het bedrag waarmee in de inkomstenbelasting wordt gerekend.

Dilemma's, keuzes en de gevolgen van die keuzes

Het integreren van de loon- en premieheffing en een andere taakverdeling brengen de bodem in de administratieve lasten dichterbij, maar vragen ook om ingrijpende keuzes. Bij het maken van die keuzes spelen dilemma's en er zullen, afhankelijk van de keuze, verschillende gevolgen zijn.

a) Minder details betekenen minder maatwerk

1. Een grover werkend stelsel kan op onderdelen voor belanghebbenden ingrijpende inkomenseffecten hebben, er zullen bij een grover werkend stelsel individuele winnaars maar ook individuele verliezers zijn.
2. Bestaande instrumenten voor inkomenspolitiek komen grotendeels te vervallen. Eventueel zou dit effect weer deels kunnen worden gecompenseerd als ervoor wordt gekozen om in de inkomstenbelasting verfijning plaats te laten vinden door het gebruik van bijvoorbeeld gedifferentieerde tarieven, heffingskortingen, aftrekposten of toeslagen. In dat geval verschuiven de administratieve lasten echter van werkgevers naar de Belastingdienst en de werknemer.
3. Het is mogelijk een nog eenvoudiger, grover stelsel te ontwerpen als het beginsel van heffing naar draagkracht geheel of gedeeltelijk wordt verlaten. Een geïntegreerde loon- en premieheffing is het meest eenvoudig uitvoerbaar in samenhang met het invoeren van één vast heffingstarief (vlaktaks) of met een tarief met een beperkt aantal schijven. Aanzienlijke inkomenseffecten kunnen daarbij worden verwacht.

Ook is denkbaar dat twee of meer tariefschijven in de inkomstenbelasting in stand blijven. Als de geïntegreerde loon- en premieheffing fungeert als voorheffing voor de inkomstenbelasting, kan via die belasting de teveel of te weinig afgedragen belasting worden verrekend. Als er sprake is van eindheffing, kan per onderneming –al naar gelang de samenstelling van groep werknemers- een gemiddeld tarief worden berekend, dat op de totale loonsom wordt toegepast.

- b) *Loslaten van het equivalentiebeginsel in de premieheffing werknemersverzekeringen*
Een geïntegreerde loon- en premieheffing zal in alle varianten ook gevolgen hebben voor de grondslag van de uitkeringen in het kader van de werknemersverzekeringen. Voor de in de sociale verzekeringen verankerde equivalentie- en verzekeringsgedachte moet de premieheffing individualiseerbaar zijn. De equivalentie tussen het loon voor de premieheffing en het loon dat dient als uitkeringsgrondslag is immers het uitgangspunt voor de werking van de polisadministratie. Het uitvragen van gegevens aan werkgevers ten behoeve van het vaststellen van uitkeringen krachtens de werknemersverzekeringen wordt daarmee zoveel mogelijk voorkomen. Het loslaten van de equivalentie zou betekenen dat de op dit punt met de polisadministratie beoogde reductie van administratieve lasten niet wordt gerealiseerd. Indien het loon niet meer individualiseerbaar is, zal dit leiden tot een toename van de administratieve lasten bij de uitkeringsverstrekking. Een geïntegreerde loon- en premieheffing met een uniform tarief heeft ook tot gevolg dat er niet meer gedifferentieerd kan worden in de hoogte van de premies. Dit heeft tot gevolg dat de preventieve en activerende werking die nu van het stelsel uitgaat, voor dit deel verloren gaat.
- c) *Internationale complicaties*
Internationale complicaties kunnen optreden indien op grond van belastingverdragen het heffingsrecht is toegewezen aan het buitenland, terwijl men hier in Nederland sociaal verzekerd is. Hiervoor zullen wellicht verrekeningssystemen op individueel niveau moeten worden ingesteld zoals die ook bestaan ter voorkoming van dubbele belastingheffing.

5. Afsluitend

De motie Verhagen - Rutte vraagt de regering te komen met maatregelen om de premieheffing verder te vereenvoudigen. In het coalitieakkoord wordt ingezet op een nieuwe, algemene tranche van 25% reductie van administratieve lasten.

In de notitie zijn aan de hand van drie probleemvelden mogelijkheden tot reductie van administratieve lasten onderzocht.

Op het eerste probleemveld, minder details, zijn enkele regelingen geïnventariseerd waarbij vereenvoudiging nog tot een lichte administratieve lastenverlichting kan leiden. Een grote stap vergt ingrijpende keuzen in het omgaan met onkostenvergoedingen en verstrekkingen in natura, hetgeen leidt tot forse verschuivingen in de lasten tussen verschillende groepen van werkgevers en werknemers. Om zicht te krijgen in de effecten, is onderzoek nodig naar de mate waarin nu vergoedingen en verstrekkingen door werkgevers worden gegeven.

Op het tweede probleemveld, minder verschillen, zijn knelpunten voor een groot deel al weggewerkt door de Wet Walvis (meer uniform loonbegrip) en de Wfsv (gezamenlijke belasting- en premieheffing). Overgebleven zijn de verschillen die samenhangen met de uitgangspunten van het stelsel en verschillen die samenhangen met specifieke dossiers waarbij vanwege andere problemen is besloten de verschillen te aanvaarden (bijvoorbeeld bij levensloop en privé-gebruik auto). In het licht van een ideaal van één heffingsstructuur, waarbij werkgevers al hun werknemersverzekeringen met één premie kunnen afrekenen, moeten op deze dossiers andere keuzen worden gemaakt. Een eerste stap zou kunnen zijn om het werknemersdeel Awf (geleidelijk) af te schaffen en de franchise in het werkgeversdeel Awf om te zetten in een korting. Hierdoor ontstaat één tariefstructuur voor de werknemersverzekeringen. Het opheffen van alle verschillen betekent ook een verschuiving van miljarden aan premie- en belastinginkomsten die nooit volledig inkomens- en loonkostenneutraal is vorm te geven. Ook zou het betekenen dat keuzes uit het recente verleden die op specifieke dossiers gemaakt zijn, teruggedraaid zouden worden.

Het derde probleemveld, minder handelingen voor werkgevers, hangt nauw samen met de eerste twee probleemvelden. Hoe eenvoudiger de structuur en hoe minder details, hoe minder handelingen nodig zijn om deze goed uit te voeren.

Samenvattend zijn er op korte termijn beperkte mogelijkheden voor het verlichten van administratieve lasten. Op langere termijn wordt een beeld geschetst van een mogelijke belasting- en premiestructuur die naar verwachting minder irritaties en administratieve lasten met zich meebrengt dan het huidige stelsel. Tot slot schetst de notitie een uiterste variant waarin alle mogelijke vereenvoudigingen zijn doorgevoerd. Dit minimum aan administratieve lasten wordt bereikt wanneer werkgevers voor de loon- en premieheffing geen andere administratie hoeven te voeren dan voor de eigen bedrijfsvoering en loonbetalingen noodzakelijk is. Een in het bijzonder te noemen consequentie is dat daardoor de mogelijkheden worden beperkt om sturend op te treden in inkomens, loonkosten en prikkels.

6. Bijlagen

Verminderen details

Korte termijn:

Bijlage 1: Teruggave premies bij meerdere dienstbetrekkingen

Bijlage 2: Vereenvoudiging tarieven eindheffing

Bijlage 3: Onderscheid tussen loon uit tegenwoordige en loon uit vroegere dienstbetrekking

Lange termijn:

Bijlage 4: Vergoedingen en verstrekkingen

Verminderen verschillen

Korte termijn:

Bijlage 5: Premiekortingen en vrijstellingen

Bijlage 6: Loontijdvak bij heffing volgens tabellen en cumulatief rekenen

Bijlage 7: Herleidingsregels voor de loon- en premieheffing

Bijlage 8: Loonoverheveling en loonsamenvoeging

Bijlage 9: Afdrachtverminderingen

Bijlage 10: Afschaffen AWF-franchise, één grondslag voor de premieheffing

Lange termijn:

Bijlage 11: Vergoeding inkomensafhankelijke bijdrage ZVW

Bijlage 12: Bijtelling privé-gebruik auto van de zaak

Bijlage 1 Minder details: Geen teruggaaf bij meerdere dienstbetrekkingen

Als een werknemer meerdere dienstbetrekkingen heeft, kan meer aan premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet worden betaald dan met de wettelijke maxima in overeenstemming is. Het meerdere wordt naar evenredigheid aan de werkgevers teruggegeven die vervolgens tot een verrekening met de werknemers overgaan. Het schrappen van de teruggaafregelingen leidt tot een vermindering van administratieve lasten en uitvoeringskosten. De budgettaire gevolgen kunnen in de tarieven worden verwerkt.

1. Wat is het probleem?

Er zijn extra administratieve lasten en extra uitvoeringskosten doordat premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdragen Zorgverzekeringswet aan werkgevers worden teruggegeven als de werknemer nog een andere dienstbetrekking heeft en diens loon in totaal uitkomt boven het maximum premieloon of het maximale bijdrage-inkomen voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet. De werkgevers krijgen dan per werknemer het in totaal teveel betaalde evenredig terug. Wat in totaal bij de werknemer teveel is ingehouden, krijgt hij evenredig van de verschillende werkgevers terug (bij de inkomensafhankelijke bijdrage verminderd met de vergoeding van de werkgever: per saldo ontstaat dan negatief loon). Een en ander is voor werkgevers en werknemers moeilijk te volgen. Niet iedere werknemer zal er blij mee zijn dat zijn werkgever op deze manier wordt geïnformeerd over het loon uit de andere dienstbetrekking.

2. Denkbare oplossingen

a. Geen teruggaven meer aan werkgevers

De teruggaven aan de werkgevers vinden niet meer plaats. Het financieel (afgezien van de administratieve lasten) ongunstige effect voor werkgevers kan worden versleuteld in de tarieven. Het gaat om ongeveer €100 mln. aan premies werknemersverzekeringen en ongeveer €175 mln.¹⁴ aan inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet.

De administratieve lasten dalen doordat de werkgevers de desbetreffende boekingen (ook in de loonadministratie als de teruggaven deels aan de werknemers ten goede komen) niet meer hoeven uit te voeren. Het gaat om ongeveer €10 mln. aan administratieve lasten. De uitvoeringskosten zullen dalen. Met betrekking tot de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet wordt de werknemer via de inkomstenbelasting in dezelfde positie gebracht als had hij één loon met een belaste vergoeding voor de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW. Voor zover hogere vergoedingen zijn belast, wordt het meerdere als negatief loon in aanmerking genomen.

b. Geen teruggaven meer aan werkgevers, wel teruggaaf aan werknemer van door hem teveel betaalde premie

Dit is een variant op oplossing a. Indien de werknemer een andere dienstbetrekking heeft en diens loon in totaal uitkomt boven het maximum premieloon verleent de Belastingdienst of UWV aan de werknemer een teruggaaf van de boven het jaarmaximum betaalde premie. De gegevens voor de hoogte van de teruggaaf staan in de polisadministratie.

3. Hoe moet de denkbare oplossing worden beoordeeld?

a. Geen teruggaven meer aan werkgevers

Het past in de systematiek van de loonheffingen dat de werkgever alleen te maken heeft met het loon van de eigen werknemers. Het is niet logisch dat de hoogte van de werkgeverslasten afhangt van de omstandigheid dat de werknemer nog een andere dienstbetrekking heeft.

Voor de werkgevers betekent het vervallen van de teruggaafmogelijkheid wel een verslechtering, ook al vallen daardoor administratieve lasten weg. Deze verslechtering kan in de tarieven worden verdisconteerd.

¹⁴ Ontleend aan de memorie van toelichting bij de Verzamelwet sociale verzekeringen 2006; Kamerstukken II 2004-05, 30 238, nr. 3, blz. 4.

Voor de werknemers betekent het vervallen van de teruggaafmogelijkheid van hun teveel betaalde AWF-premie ook een verslechtering. Bij mogelijkheid b wordt bezien of daaraan kan worden tegemoet gekomen.

Voor zover nu inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet aan de werkgevers wordt teruggeven, ontstaat bij de werknemer negatief loon doordat de teruggaaf daarvan aan de werknemer wordt verrekend met de terug te vorderen belaste vergoeding.

Dat effect wordt behouden. Voor zover de belaste vergoeding hoger is geweest dan het wettelijke maximum per dienstbetrekking (in 2007: €1990), kan dit meerdere in de aangifte inkomstenbelasting voor dat jaar als negatief loon worden aangemerkt. Per saldo verandert er dan voor de werknemer niets. Er ontstaat wel een verschil in “timing”. Het negatieve loon wordt een belastingjaar eerder in aanmerking genomen. Met dit negatieve loon wordt tegemoetgekomen aan de omstandigheid dat de werknemer financieel alleen te maken heeft met de loonbelasting/premie volksverzekeringen over de vergoeding voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet. Die heffing moet niet hoger zijn dan het wettelijke maximum.

b. Geen teruggaaf meer aan werkgevers, wel teruggaaf aan werknemer van door hem teveel betaalde premie

Voor de werknemers betekent het vervallen van de teruggaafmogelijkheid via de werkgevers van hun teveel betaalde AWF-premie een verslechtering. Bij een werknemer met twee werkgevers die ieder €30.000 loon betalen gaat het om een jaarbedrag van €289; een inkomenseffect van -0,8%. Dat nadeel is te ondervangen als de Belastingdienst of UWV het boven het maximum betaalde aan de werknemer teruggeeft. De gegevens over de teruggaaf staan in de polisadministratie.

Het gaat hier om teruggaven tot een totaal ongeveer €10 mln. per jaar. De uitvoeringskosten die aan een dergelijk systeem zijn verbonden, hangen samen met het feit dat een afzonderlijk proces moet worden ingericht, waarbij tevens erin moet worden voorzien dat de teruggegeven premies (die eerder van het loon zijn afgetrokken) op de een of andere manier als loon moeten worden belast. Dat is een bezwaar van deze variant. Een ander bezwaar is dat dan voor de AWF-premie een verschillend regime voor werkgevers en werknemers zou ontstaan, hetgeen ten koste van de transparantie gaat.

Het probleem waaraan deze oplossing tegemoet beoogt te komen, wordt kleiner als het werknemersaandeel in de premie wordt verlaagd en valt weg als dit werknemersdeel wordt afgeschaft.

4. Hoe past de denkbare oplossing in een langetermijnperspectief?

Oplossing a, het afschaffen van de teruggaafregeling, past in het kader van een eenvoudig systeem aan loonheffingen. Bij oplossing b is dat minder het geval.

Ingeval de vergoeding voor de inkomensafhankelijke bijdrage niet meer belast wordt voor de loonheffing (opheffing discoördinatiepunt), ontstaat een andere mogelijkheid. Als de inkomensafhankelijke bijdrage volledig en onbelast is vergoed, is er geen reden de werknemer een teruggaaf of een vermindering te verlenen. Voor degenen die geen vergoeding ontvangen, in het bijzonder de gepensioneerden, blijft een teruggaaf van teveel betaalde inkomensafhankelijke bijdrage echter noodzakelijk.

Bijlage 2 Minder details door vereenvoudiging tarieven eindheffing

De eindheffingsregeling kan worden vereenvoudigd door vaste tarieven in te voeren in plaats van de huidige van het jaarloon afhankelijke tarieven. Daardoor wordt een vermindering van de administratieve lasten bereikt.

1. Wat is het probleem?

Bij eindheffing wordt de loonbelasting/premie volksverzekeringen van de werkgever zelf geheven. Doordat de loonstroken van de werknemers buiten schot blijven, kan door eindheffing – vooral bij loon in natura – een vermindering van administratieve lasten worden bereikt. De hoogte van het bij eindheffing toe te passen tarief is – op enkele uitzonderingen na, zoals bij spaarloon – echter afhankelijk van het jaarloon van de werknemer. Hierdoor zijn extra administratieve handelingen nodig. Die extra handelingen veroorzaken niet alleen administratieve lasten maar kunnen ook aan toepassing van eindheffing in de weg staan.

2. Welke oplossingen zijn denkbaar?

- a. Het invoeren van vaste eindheffingstarieven (die onafhankelijk zijn van het jaarloon van de werknemer).
 - b. Eveneens vaste tarieven, echter met lagere tarieven bij werknemers met lage lonen. Dit alternatief voorkomt dat bedrijven met werknemers met lage lonen erop achteruit gaan en om die reden van eindheffing zouden afzien.
- Beide oplossingen kunnen budgettair neutraal vorm worden gegeven. Het is ook mogelijk een budgettaire (eventueel elders te compenseren) derving te accepteren, ten behoeve van een ruimer bereik van de eindheffingsregeling.

3. Hoe moeten de denkbare oplossingen worden beoordeeld?

Inleiding

Sinds 1997 is eindheffing onder meer mogelijk voor kleinere bedragen aan loon in natura. Doordat de loonbelasting/premie volksverzekeringen bij eindheffing van de werkgever zelf wordt geheven en niet via de loonstrook van de werknemer wordt ingehouden, is een verlaging van administratieve lasten mogelijk. De werkgever kan meestal kiezen of hij de eindheffingsregeling toepast dan wel bij de werknemer loonbelasting/premie volksverzekeringen inhoudt. Toepassing van de eindheffingsregeling vormt een inbreuk op het fiscale inkomensbegrip. Het eindheffingsloon telt niet mee voor het belastbare inkomen uit werk en woning van de werknemer, wat ook van invloed is op inkomensafhankelijke regelingen. Eindheffingsloon telt ook niet mee voor de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet. Er is nauwkeurig geregeld in hoeverre loon onder de eindheffing kan worden gebracht.

Afgezien van bijzondere regelingen (zoals de 25% eindheffing over spaarloon) gelden er twee eindheffingstarieven, te weten het tabeltarief en het enkelvoudige tarief.

Bij het tabeltarief, dat in de regel van toepassing is, wordt rekening gehouden met de omstandigheid dat de werknemer ook loon geniet doordat de werkgever de verschuldigde loonbelasting/premie volksverzekeringen voor zijn rekening neemt (de zogenaamde brutering). Het tabeltarief loopt bij werknemers tot 65 jaar uiteen van 50,70% in de eerste schijf¹⁵ tot 108,30% in de vierde schijf. Bij het enkelvoudige tarief, dat slechts bij uitzondering van toepassing is en waarbij eindheffing wel verplicht is, wordt geen rekening gehouden met brutering. Het enkelvoudige tarief loopt bij werknemers tot 65 jaar uiteen van 33,65%¹⁶ tot 52%. Het enkelvoudige tarief wordt toegepast bij bijzondere loonvoordelen waarover de werknemers niet zelf kunnen beschikken¹⁷.

¹⁵ Bij jaarlonen tot €6072 bij werknemers die recht hebben op de heffingskorting is het eindheffingspercentage 0.

¹⁶ Ook hier de uitzondering van 0% bij jaarlonen tot €6072 bij werknemers die recht hebben op de heffingskorting.

¹⁷ Belangrijkste voorbeelden: vergoeding van aan- en verkoopkosten woning bij bedrijfsverplaatsingen en andere zakelijke verhuizingen; vergoeding van parkeer-, veer- en tolgkosten boven de €0,19 per kilometer.

Deze tarieven zijn afhankelijk van het jaarloon van de werknemer¹⁸. Stel dat de werknemer bij zijn verjaardag een cadeaubon krijgt van €100, dan moet voor de berekening van de eindheffing¹⁹ het jaarloon van de werknemer worden vastgesteld. Het gaat daarbij om het jaarloon zoals dat voor toepassing van de tabel bijzondere beloningen al in de loonadministratie is vastgelegd. De wet staat overigens toe een gemiddeld tarief toe te passen als in het loontijdvak door meerdere werknemers eindheffingbestanddelen worden genoten, bijvoorbeeld in de situatie dat het gehele personeel bij een feestelijke gelegenheid een cadeaubon van €100 krijgt. Dan kan een gewogen gemiddeld percentage worden vastgesteld, zodat niet per werknemer een berekening van de verschuldigde loonbelasting/premie volksverzekeringen hoeft te worden gemaakt. Dan is wel een extra rekenslag nodig. Indien vaste eindheffingstarieven gelden, komen deze administratieve lasten te vervallen.

Oplossing a

Het tabeltarief en het enkelvoudige tarief kunnen budgettair neutraal worden vastgesteld op respectievelijk 65% (loonbelasting en premie volksverzekeringen) en 35%. Bij deze oplossing moet een uitzondering worden gemaakt voor loon dat alleen aan eindheffing is onderworpen omdat een naheffingsaanslag wordt opgelegd. Het vaste eindheffingstarief zou dan veel te laag zijn. De vermindering van de administratieve lasten bedraagt ongeveer €9 miljoen.

Oplossing b

De onder a genoemde oplossing (budgettair neutrale vaste tarieven) is bezwaarlijk voor bedrijven die veel deeltijdwerknemers met lage lonen in dienst hebben. Hun belastingdruk bij eindheffing wordt zwaarder. Bij jaarlonen tot €17 320 (het eind van de eerste schijf) is het gebruteerde eindheffingstarief thans 50,70% en het enkelvoudige tarief 33,65%.

Als wordt overwogen aan het genoemde bezwaar tegemoet te komen, ligt voor de hand daar een grens te leggen. Bij werknemers met een jaarloon van minder dan €17 320 zouden tarieven dan 50% en 30% kunnen bedragen. Voor werknemers met een jaarloon van minder dan €6072 die recht hebben op de heffingskorting zouden de percentages nihil kunnen blijven. Deze variant voorkomt dat werkgever erop achteruit kunnen gaan. Per saldo ontstaat bij deze variant een budgettaire derving van ongeveer €10 mln.

Om deze derving op te vangen, zouden de genoemde percentages van 65% en 35% kunnen worden verhoogd tot rond 70% en 40%. Dat is niet bezwaarlijk omdat de eindheffingpercentages bij jaarlonen van meer dan €17 320 thans respectievelijk 70,60% en 41,40% bedragen.

Ook bij deze oplossing moet een uitzondering worden gemaakt voor loon dat alleen aan eindheffing is onderworpen omdat een naheffingsaanslag wordt opgelegd.

De vermindering van de administratieve lasten bedraagt ongeveer €5 miljoen.

4. Hoe past de oplossing in een lange termijnperspectief?

Het werken met vaste eindheffingstarieven past in een vereenvoudigd systeem van loonheffingen.

¹⁸ Indien de werknemer uitsluitend belastingplichtig als premieplichtig is, geldt een herleid percentage.

¹⁹ Aangenomen dat de bijzondere geschenkenregeling (eindheffing van 20% tot maximaal €70 per jaar) is gebruikt, is in deze situatie eindheffing mogelijk voor maximaal €272 op jaarbasis en maximaal €136 per verstrekking. Indien deze maxima worden overschreden, is nog eindheffing mogelijk op basis van de zogenoemde €200-regeling voor bovenmatige vergoedingen en verstrekkingen. Eindheffing is in dit voorbeeld overigens niet verplicht.

Bijlage 3 Minder details bij onderscheid tussen loon uit tegenwoordige en vroegere arbeid

Loon uit vroegere arbeid maakt wel deel uit van het fiscale loon, maar niet van het premieloon. Opheffing van dit verschil lijkt niet aan de orde. Wel zou meer duidelijkheid kunnen geboden in enkele “grensgevallen”, waarin het de werkgever niet altijd duidelijk is of sprake is van loon uit *tegenwoordige* dan wel uit *vroegere* arbeid. Een belangrijke situatie is die van de op non-actief gestelde werknemer die zijn loon krijgt doorbetaald. Een mogelijkheid is om voor zover een op non-actiefstelling niet langer voortduurt dan drie maanden ervan uit te gaan dat in zoverre *in ieder geval* sprake is van loon uit tegenwoordige arbeid.

1. Wat is het probleem?

Het fiscale loon is de basis voor het premieloon. Een belangrijke uitzondering op deze regel is dat het loon uit *vroegere* arbeid, enkele uitzonderingen daargelaten, niet tot het premieloon behoort. Dit discoordinatiepunt vloeit voort uit het verzekeringskarakter van ZW, WW en WAO/WIA. In het merendeel van de gevallen van loon uit vroegere arbeid is ook geen sprake van *verzekeringsplicht* waardoor de vraag of sprake is van premieloon niet aan de orde komt. Als het discoordinatiepunt zou worden opgeheven door het loon uit vroegere arbeid (wél) als premieloon te gaan aanmerken, zou dat daarom eerder voor een administratieve lastenverzwaring zorgen in plaats van een *verlichting*. Het levert bovendien een ongewenste situatie op als loon uit vroegere arbeid onderdeel zou vormen van de grondslag voor de vaststelling van verzekerde rechten.

Er bestaan echter wel grensgevallen, waarbij onduidelijkheid kan bestaan of het gaat om loon uit *tegenwoordige* dan wel uit *vroegere* arbeid. Het belang van dit onderscheid is:

- 1) voor de premies werknemersverzekeringen en de omvang van de verzekerde rechten voor de werknemer, die hier duidelijk een ander belang (verzekerde rechten) heeft dan de werkgever (loonkosten); en
- 2) voor de loonheffing, met name voor de vraag of de witte tabel (voor loon uit tegenwoordige arbeid, waarbij rekening wordt gehouden met de arbeidskorting) of de groene tabel (voor loon uit vroegere arbeid, zonder arbeidskorting) van toepassing is.

Belangrijkste grensgevallen in dit verband die aanleiding kunnen geven voor onduidelijkheid bij de werkgever, zijn a) ontslagvergoedingen en b) doorbetaald loon in de periode dat een werknemer op non-actief is gesteld.

2. Welke oplossingen zijn denkbaar?

Inleiding

Het begrip “loon uit vroegere arbeid” is afkomstig uit de loonbelasting (zij het dat in de *Wet* op de loonbelasting 1964 de termen “loon uit tegenwoordige arbeid” en “loon uit vroegere arbeid” niet letterlijk voorkomen, maar dat daarin de begrippen “loon uit tegenwoordige *dienstbetrekking*” en “loon uit vroegere *dienstbetrekking*” worden gebruikt, hiermee wordt echter exact hetzelfde bedoeld). Het begrip is daar echter niet gedefinieerd. Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad is alleen dan sprake van inkomsten uit *tegenwoordige* arbeid, indien de emolumenten ten nauwste verband houden met bepaalde verrichte arbeid of met in een bepaald tijdvak verrichte arbeid. Van loon uit vroegere arbeid is sprake indien de emolumenten meer algemeen hun oorzaak vinden in het voorheen verricht zijn van arbeid.

a. Ontslagvergoedingen

Een ontslagvergoeding is vaak één totaalbedrag waarmee de werkgever zowel nog openstaande financiële verplichtingen jegens de werknemer afwikkelt (bijvoorbeeld de uitbetaling van niet opgenomen vakantiedagen en de nabetaling van reeds “verdiend” tantième) als aan de werknemer een geldsom meegeeft met het karakter van “wachtgeld”, dus als inkomensoverbrugging tot een nieuwe baan is aanvaard. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat de uitbetaling van niet opgenomen vakantiedagen kwalificeert als loon uit *tegenwoordige* arbeid, óók als het hiervoor uitbetaalde bedrag onderdeel uitmaakt van een ontslagvergoeding, die voor het overige als loon uit vroegere arbeid moet worden

aangemerkt: met name het eigenlijke *wachtgeld*, dat eveneens onderdeel uitmaakt van de ontslagvergoeding (en daarvan de hoofdmoot uitmaakt), wordt aangemerkt als loon uit *vroegere* arbeid.

Hoewel in de beleving van de werkgever sprake is van één afkoopsom om van de desbetreffende werknemer “af te komen”, moeten het loon uit *tegenwoordige* en het loon uit *vroegere* arbeid worden uiteengevlochten. In het voorbeeld: openstaande vakantiedagen en de uitbetaling van een winstbonus moeten afzonderlijk – dus buiten de ontslagvergoeding om – worden afgewikkeld. Hoewel dit (administratief) goed mogelijk is, spoort dit niet met de beleving van de werkgever en kan om die reden voor irritatie zorgen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat deze problematiek evenzeer speelt, ingeval men gebruik wenst te maken van de zogenoemde stamrechtvrijstelling (op grond daarvan is de ontslagvergoeding vrijgesteld van de heffing van loon- en inkomstenbelasting tegenover heffing over de toekomstige stamrechtuitkeringen).

b. Op non-actief gestelde werknemer

Een werkgever stelt een werknemer op non-actief wegens een verstoorde arbeidsrelatie. De werkgever onderneemt onmiddellijk actie om de arbeidsovereenkomst te beëindigen of tot een andere oplossing te komen. Ondertussen krijgt de werknemer zijn loon gewoon doorbetaald. Als beide partijen geen kans zien de verstoorde arbeidsrelatie weer vlot te trekken, kan een permanente situatie intreden, waarbij de op non-actiefstelling uiteindelijk overgaat in een beëindiging van het dienstverband. In situaties van op non-actiefstelling is de rechtspraak onvoldoende uitgekristalliseerd, zodat thans sprake is van een onduidelijke situatie.

Ad a. (Ontslagvergoedingen)

Ten aanzien van de ontslagvergoeding bestaat op zich al de nodige duidelijkheid. Het probleem is echter veelal dat werkgevers al hun verplichtingen jegens de (*bijna* ex- of ex-) werknemer in één geldsom afwikkelen in plaats van de afwikkeling van de nog openstaande reguliere verplichtingen, waar de werknemer ook aanspraak op had kunnen maken als hij niet uit dienst zou gaan, en het bedrag dat zijn werkgever de werknemer mee moet geven, omdat die zijn baan verliest. Bij een werkzame (wettelijke) oplossing kan worden gedacht aan een forfaitaire verdeelsleutel, die inhoudt dat van ontslagvergoedingen een percentage x wordt *geacht* (al dan niet behoudens tegenbewijs) loon uit vroegere arbeid te vormen en een percentage y loon uit tegenwoordige arbeid. Hiermee zou de (administratieve) verplichting zoals hiervoor beschreven overbodig worden.

Aan een forfaitaire verdeelsleutel zijn echter zwaarwegende bezwaren verbonden. In de eerste plaats zou de hoogte van de percentages x en y de werkelijkheid zoveel mogelijk moeten benaderen, omdat de gekozen verdeelsleutel de omvang bepaalt van de verzekerde rechten van de werknemer; als de verdeelsleutel sterk afwijkt van de werkelijkheid heeft dit een effect op de verzekerde rechten van de werknemer. Gegevens op basis waarvan deze zouden kunnen worden vastgesteld, zijn echter niet beschikbaar. In de tweede plaats kan een forfait in voorkomende individuele gevallen zeer ruw uitwerken. Ofschoon desgewenst tevens kan worden geregeld dat tegenbewijs kan worden geleverd, is dat vermoedelijk een moeilijk begaanbare weg: werkgever en werknemer hebben tegengestelde belangen en kunnen, zeker als het gaat om de financiële afwikkeling van de beëindiging van een dienstbetrekking, hierdoor met elkaar in conflict komen. Het is ook maar de vraag of een wettelijke regeling met tegenbewijs tot een vermindering van administratieve lasten zou leiden. Om deze redenen lijkt een forfaitaire verdeelsleutel niet haalbaar. Voor de hand liggende alternatieven voor een forfaitaire verdeelsleutel zijn er echter evenmin. Om deze redenen lijkt een (wettelijke) oplossing niet voorhanden.

Ad b. (op non-actief gestelde werknemer)

Voor de kwalificatie als loon uit tegenwoordige dan wel als loon uit vroegere arbeid zou in de beleids sfeer een richtsnoer kunnen worden neergelegd, die inhoudt dat wordt aangesloten bij het onderscheid tussen een *tijdelijke* op non-actiefstelling en een *permanente* situatie, waarbij de op non-actiefstelling het voorportaal vormt van definitieve beëindiging van de dienstbetrekking. Op basis van dit richtsnoer kan dan worden gesteld dat:

- voor de eerste situatie de loondoorbetaling het karakter heeft van een beloning voor bepaalde arbeid of in een bepaald tijdvak verrichte arbeid, zodat de doorbetaling daarmee tot het loon uit tegenwoordige arbeid behoort;
- voor de tweede (permanente) situatie, waarbij het duidelijk is dat de werknemer definitief niet meer voor de werkgever zal werken, dat vanaf het moment dat de permanente situatie intreedt, sprake is van loon uit vroegere arbeid.

Omdat het in de praktijk lastig kan zijn vast te stellen vanaf welk moment een permanente situatie is ontstaan, waarbij het duidelijk is geworden dat de werknemer voor de desbetreffende werkgever geen arbeid meer zal verrichten, is het echter tevens zaak het bovenstaande “tijdelijkheids criterium” nader te verduidelijken. Dit kan door in de beleids sfeer bijvoorbeeld goed te keuren dat van een tijdelijke situatie *in ieder geval* sprake is, voor zover de op non-actief stelling niet langer voortduurt dan drie maanden. Daarmee wordt voor veel gevallen van op non-actiefstelling duidelijkheid gecreëerd (loon uit tegenwoordige arbeid) en zullen alleen de langdurige gevallen op eigen merites moeten worden beoordeeld (veelal echter: loon uit vroegere arbeid).

Het kan daarnaast nuttig zijn om dan eveneens bekend te maken hoe de Belastingdienst/UWV aankijkt tegen *een aantal* van dit soort vergelijkbare (veel voorkomende) “grensgevallen” (tegenwoordige of vroegere arbeid), “varianten op het thema”. Hierbij wordt opnieuw – vgl. de op non-actiefstelling van een werknemer – op gevallen gedoeld ten aanzien waarvan in de rechtspraak nog niet (expliciet) een eindoordeel is gegeven. Als voorbeeld wordt in dit verband genoemd: doorbetaald loon tijdens ouderschapsverlof.

Overigens wordt opgemerkt dat het mogelijk niet eenvoudig is om draagvlak te krijgen van zowel werkgevers als werknemers voor de ten aanzien van een *aantal* (c.q. de meest voorkomende) grensgevallen te publiceren richtsnoeren / beoordelingscriteria. Als eerder aangegeven, hebben werkgever en werknemer hier veelal een tegengesteld belang.

3. Hoe moet de denkbare oplossing worden beoordeeld?

Door in de onderhavige situaties meer duidelijkheid te verschaffen over de vraag of sprake is van loon uit tegenwoordige dan wel uit vroegere arbeid kan een irritatiepunt bij werkgevers worden weggenomen. De vermindering van administratieve lasten die dit oplevert, is moeilijk in een bedrag uit te drukken, ook omdat dit onderwerp niet specifiek in de nulmeting is benoemd, maar indicatief kan worden gesteld dat dit een reductie van administratieve lasten zou opleveren van ongeveer €0,35 mln.

4. Hoe past de oplossing in een lange termijn perspectief?

Het onderscheid tussen loon uit tegenwoordige arbeid en loon uit vroegere arbeid blijft van belang, tenzij het verzekeringskarakter van de werknemersverzekeringen zou worden losgelaten.

Bijlage 4: Vergoedingen en verstrekkingen

Werkgevers ervaren het regime voor belastingvrije vergoedingen en verstrekkingen als belastend omdat het van een hoog detailniveau is. Dit vergt werkzaamheden met betrekking tot:

- het classificeren van vergoedingen en verstrekkingen;
- het waarderen van verstrekkingen;
- het bepalen welke vergoedingen en verstrekkingen belastingvrij zijn en welke (gedeeltelijk) belast;
- het administratief verwerken van de vergoedingen en verstrekkingen.

Het is mogelijk de daarmee samenhangende administratieve lasten te beperken door de regels rond vergoedingen en verstrekkingen te vergroven. Vergroving heeft een aantal neveneffecten, bijvoorbeeld in de vorm van koopkrachtverschuivingen of gevolgen voor de belasting- en premieopbrengsten. In deze bijlage wordt een aantal denkrichtingen voor vergroving van het stelsel van vergoedingen en verstrekkingen geschetst.

1. Wat is het probleem?

Naast regulier loon dat een werkgever doorgaans maandelijks op de bank- of girorekening van een werknemer overmaakt, ontvangt een werknemer vaak ook nog vergoedingen voor bepaalde met de dienstbetrekking samenhangende kosten, of verstrekt de werkgever de werknemer in verband met de dienstbetrekking bepaalde zaken. Omdat fiscaal loon is “al hetgeen uit een dienstbetrekking wordt genoten”, is uitgangspunt dat ook deze vergoedingen en verstrekkingen tot het loon worden gerekend.²⁰ Als dit uitgangspunt onverkort zou worden toegepast, zou de werknemer worden belast voor vergoedingen van kosten die rechtstreeks samenhangen met het dienstverband. Om dat te voorkomen, worden vergoedingen en verstrekkingen die “geacht kunnen worden te strekken tot bestrijding van kosten, lasten en afschrijvingen ter behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking” tot de vrije vergoedingen en verstrekkingen gerekend en om die reden niet in het fiscale loon betrokken.²¹

In de Wet op de loonbelasting 1964 is een aantal bepalingen opgenomen waarin voor specifiek genoemde vergoedingen en verstrekkingen is geregeld dat deze niet tot het loon behoren. Veelal worden voor die categorieën nadere regels gesteld, waarmee wordt afgebakend aan welke voorwaarden zo'n vergoeding precies moet voldoen. Zo kan een belastingvrije vergoeding voor werkkleding worden gegeven indien daarop een aan de inhoudingsplichtige gebonden beeldmerk is aangebracht dat “minstens 70 cm² groot” is²². Een ander voorbeeld van een nadere regeling is de telefoonregeling. Een telefoon kan belastingvrij worden verstrekt indien “het zakelijk gebruik van meer dan bijkomstig belang” is.²³

Werkgevers moeten vergoedingen en verstrekkingen vastleggen in de loonadministratie. Gegeven het hoge detailniveau van de regelgeving hangen daarmee ook relatief hoge administratieve lasten samen. De wetgever wil ter voorkoming van geschillen en vanuit een breder budgettair perspectief zo nodig grensverkennend gedrag onmogelijk maken. In die behoeftes is tot nog toe voorzien met gedetailleerde regelgeving. Tegen deze achtergrond vraagt de praktijk om duidelijkheid wat wel en niet tot de belastingvrije vergoedingen en verstrekkingen mag worden gerekend. Verder is er behoefte aan specifieke vrijstellingen waaraan altijd extra administratieve lasten zijn verbonden. Van diverse kanten wordt zo druk uitgeoefend in de richting van gedetailleerde bepalingen.

²⁰ Art. 10, eerste lid, Wet op de loonbelasting 1964.

²¹ Art. 15 t/m 17a, Wet op de loonbelasting 1964.

²² Art. 15a, eerste lid, onderdeel b, Wet op de loonbelasting 1964, jo. art. 24 Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001. Dit beeldmerk criterium geldt overigens niet als kleding alleen maar geschikt is om voor het werk te dragen, zoals een overall

²³ Art. 15b, eerste lid, onderdeel f, jo. art. 17, Wet op de loonbelasting 1964.

Intermezzo: nulmeting vergoedingen en verstrekkingen

De nulmeting van de handelingen die noodzakelijk zijn voor het boeken van vrije en belaste vergoedingen en verstrekkingen bevat een aantal stappen.

1. Bepalen van de waarde van een vergoeding of verstrekking

Indien een werknemer een vergoeding ontvangt, staat de waarde van die vergoeding daarmee vast: het gaat om het bedrag dat de werknemer van zijn werkgever ontvangt. Bij een verstrekking is dit anders; daar moet de verstrekking met inachtneming van waarderingsvoorschriften op een geldswaarde worden herleid. Een verstrekking brengt op dit punt dan ook extra administratieve lasten met zich.

2. Toetsen belastbaarheid

Voor elke vergoeding of verstrekking moet worden getoetst welk deel daarvan tot het loon moet worden gerekend. Een aantal vergoedingen en verstrekkingen is voor 100% vrijgesteld, andere vergoedingen en verstrekkingen zijn voor 100% belast. Voor weer andere vergoedingen en verstrekkingen geldt dat deze zijn genormeerd; deze zijn voor een deel belast, en voor een ander deel onbelast. Te denken valt aan een "bovenmatige" reiskostenvergoeding. Reiskostenvergoedingen zijn tot €0,19 per kilometer onbelast, het meerdere is belast. Naarmate de criteria voor belastbaarheid gedetailleerder of gecompliceerder zijn, zullen de daarmee samenhangende administratieve lasten hoger zijn.

3. Opnemen van de vergoeding in de loonadministratie

Ten slotte moet de vergoeding of verstrekking in de loonadministratie worden verwerkt. In de nulmeting wordt voor belastingvrije vergoedingen en verstrekkingen het eenmaal per jaar invoeren van de vergoeding of verstrekking tot de administratieve lasten gerekend. Voor geheel of gedeeltelijk belaste vergoedingen en verstrekkingen wordt ook tot de administratieve lasten gerekend dat de vergoeding of verstrekking periodiek – afhankelijk van het betalingsritme – moet worden opgenomen op de loonstaat en dat daarop controle moet plaatsvinden.

Naar de huidige stand moeten werkgevers in de loonadministratie vastleggingen doen van de vergoedingen en verstrekkingen aan hun werknemers. Het betreft zowel de belaste als de onbelaste vergoedingen en verstrekkingen. In de afgelopen periode is langs twee wegen gewerkt aan het terugdringen van de administratieve lasten die samenhangen met vergoedingen en verstrekkingen:

- in de Wet Walvis is de mogelijkheid geïntroduceerd om vergoedingen en verstrekkingen tot een bedrag van €200 per werknemer per maand geglobaliseerd af te rekenen onder de eindheffing. De gedachte is dat niet elke vergoeding of verstrekking individueel voor fiscale doeleinden bij de ontvangende werknemer in aanmerking behoeft te worden genomen, maar "globaal" voor de populatie die de vergoeding of verstrekking ontvangt. De werkgever moet de verschuldigde loonheffing voor eigen rekening nemen. Over deze looncomponent behoeft geen premie werknemersverzekeringen en geen inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet te worden betaald. De administratieve lastenvermindering bestaat uit het voorkomen van individuele vastleggingen voor elke werknemer die een bepaalde vergoeding of verstrekking heeft ontvangen.;
- met het Wijzigingsplan "Parse krokodil" is beoogd het regime voor een aantal specifieke vergoedingen en verstrekkingen te vereenvoudigen, door de geldende criteria te versoepelen en afzonderlijke categorieën op één noemer te brengen.

2. Welke oplossingen zijn denkbaar?

Om een vereenvoudiging te bereiken, zou de huidige regelgeving rond vergoedingen en verstrekkingen grover gemaakt moeten worden. Daarbij kunnen de volgende algemene uitgangspunten worden geformuleerd:

- verstrekkingen zullen vanuit administratief oogpunt in veel gevallen arbeidsintensiever zijn dan vergoedingen. De reden hiervoor is dat een verstrekking op geld moet worden gewaardeerd om deze in de loonadministratie te kunnen verwerken. Vergoedingen kunnen rechtstreeks voor het bedrag van de vergoeding in de administratie worden opgenomen;
- de verwerking van een vergoeding of verstrekking in de loonadministratie is arbeidsintensiever naarmate aan meer voorwaarden moet worden getoetst. Zo moet bij de reeds eerder genoemde

vergoeding voor een telefoon worden getoetst of “het zakelijk gebruik van meer dan bijkomstig belang” is. De werkgever moet zich daarvan dus vergewissen. Dit leidt tot extra administratieve lasten in vergelijking met een situatie waarin een telefoon zonder nadere toets mag worden verstrekt;

- vanuit de systematiek van de nulmeting bezien, leiden onbelaste vergoedingen en verstrekkingen tot lagere administratieve lasten dan belaste vergoedingen en verstrekkingen. De reden hiervoor is dat voor belaste vergoedingen en verstrekkingen een administratie moet worden aangelegd van de wijze waarop de vergoeding of verstrekking periodiek in de loonheffingen wordt betrokken. Voor onbelaste vergoedingen en verstrekkingen volstaat een jaarlijkse vastlegging waaruit blijkt dat een medewerker een bepaalde vergoeding of verstrekking ontvangt.

Op grond van deze uitgangspunten kan worden gedacht aan een vergroving van het vergoedingen- en verstrekkingenregime langs een van de volgende lijnen:

- e. alle vergoedingen en verstrekkingen buiten het fiscale en premieloon brengen. In deze variant hebben vergoedingen en verstrekkingen geen fiscale relevantie meer nadat is vastgesteld dat het om een vergoeding of verstrekking gaat. Dit leidt tot een afname van de administratieve lasten;
- f. een forfaitair bedrag voor vergoedingen en verstrekkingen niet meer tot het fiscale en premieloon rekenen. Deze oplossingsrichting leidt ertoe dat de administratieve lasten afnemen indien de werkgever afziet van specifieke vergoedingen en verstrekkingen en met zijn werknemers een bedrag afsprekt dat binnen de gestelde marge blijft. Waar wel afzonderlijke vergoedingen en verstrekkingen worden overeengekomen, moet daarvoor worden bijgehouden welke dat zijn geweest en wat daarvan de waarde was. Daarmee hangen administratieve lasten samen;
- g. alle vergoedingen en verstrekkingen integraal meenemen in het fiscale en premieloon. Hiermee wordt een administratievelastenverlichting bereikt, omdat niet langer hoeft te worden getoetst op specifieke voorwaarden die aan belastingvrije vergoeding of verstrekking worden gesteld. Ook wordt minder relevant in welke categorie een vergoeding of verstrekking precies valt. Daarentegen leidt deze variant ook tot een toename van de administratieve lasten; deze is er het gevolg van dat van vergoedingen en verstrekkingen die nu nog belastingvrij plaatsvinden in de toekomst belasting en premie moet worden ingehouden;
- h. vergoedingen tot het fiscale premieloon rekenen en verstrekkingen niet. Deze oplossingsrichting leidt tot een administratievelastenverlichting, omdat met verstrekkingen geen rekening meer hoeft te worden gehouden bij de maandelijks of vierwekelijkse berekening van de loonheffingen. Verstrekkingen hoeven dus ook niet meer te worden gewaardeerd. Tegelijkertijd treedt een administratievelastenverzwaring op, omdat nu nog vrijgestelde vergoedingen in de loonheffingen worden betrokken.

3. Hoe moeten de denkbare oplossingen worden beoordeeld?

Het is moeilijk de hiervoor beschreven oplossingsrichtingen van nauwkeurige administratievelasten- en budgettaire effecten te voorzien. De reden hiervoor is dat elke variant tot gedragseffecten zal leiden, die zich vooraf moeilijk laten inschatten. Om die reden wordt in dit onderdeel in meer algemene termen geschetst welke gevolgen de verschillende voorstellen kunnen hebben.

De beschreven varianten leiden allemaal tot herverdelingseffecten tussen werknemers. Of een specifieke werknemer positieve of negatieve koopkrachteffecten ondervindt, is afhankelijk van de vergoedingen en verstrekkingen die hij op dit moment ontvangt. Eveneens is van invloed de mate waarin een werknemer in staat is na een regimewijziging nieuwe afspraken met zijn werkgever te maken om eventuele negatieve daarmee samenhangende effecten te mitigeren.

Ad. a Vergoedingen en verstrekkingen buiten de heffing brengen

Beredeneerd vanuit het in de vorige paragraaf geschetste toetsingskader voor met vergoedingen en verstrekkingen samenhangende administratieve lasten, is zeker dat het volledig buiten de heffing plaatsen van alle vergoedingen en verstrekkingen de grootste administratievelastenwinst oplevert. Dat wil niet zeggen dat nu nog tot de administratieve lasten gerekende bedrijfskosten ook helemaal verdwijnen. Te verwachten valt dat deze deels in stand blijven, omdat een werkgever voor eigen doeleinden behoefte heeft aan vastlegging van datgene wat hij aan zijn werknemers heeft vergoed of

verstrekt. Alleen op die manier kan hij bijvoorbeeld voorkomen dat hij declaraties van werknemers dubbel uitbetaalt. Overigens blijft ook de algemene administratieplicht voor bedrijven gewoon bestaan.

Intermezzo: gemengde kosten in de administratievelastensfeer

Indien een werkgever aan een werknemer een vergoeding of verstrekking wil geven, moet hij daarvoor bepaalde handelingen verrichten. Zo moet een vergoeding voor vakliteratuur die aan een werknemer wordt betaald, worden geboekt in de loonadministratie. Het fiscaal niet meer relevant verklaren van deze post zou de administratieve lasten dan ook omlaag brengen.

De vraag is vervolgens wat het effect zou zijn voor de kosten die de werkgever moet maken. Voor zover de werkgever de vergoeding één op één volgens het ingeslepen patroon met de daarbij behorende administratieve lasten in stand laat, blijven zijn kosten gelijk. Alleen worden die dan niet meer tot de administratieve lasten gerekend. Indien de werkgever ervoor kiest vergoedingen en verstrekkingen anders te categoriseren of in te delen, zou dat een administratievelastenvoordeel tot gevolg kunnen hebben. Ook in die situatie blijven er nog steeds kosten die samenhangen met de administratieve handelingen voor de vergoedingen en verstrekkingen. Deze kosten worden echter niet meer tot de administratieve lasten gerekend.

De administratieve lasten die samenhangen met vergoedingen en verstrekkingen hebben dus een gemengd karakter. Het schrappen van fiscale verplichtingen ter zake leidt ertoe dat de administratieve lasten afnemen. Dit betekent echter niet dat de met de vergoedingen en verstrekkingen samenhangende kosten ook geheel verdwijnen. Deze zullen geheel of gedeeltelijk blijven bestaan, afhankelijk van de vraag in hoeverre een werkgever in staat is zijn administratie na het vervallen van die verplichtingen efficiënter in te richten dan daarvoor het geval was.

Met deze oplossingsrichting wordt het aantrekkelijker belastbaar loon om te zetten in een belastingvrije vergoeding of verstrekking. Dit zal naar verwachting leiden tot een budgettaire derving. Uiteindelijk zal daarin een nieuw evenwicht moeten ontstaan. Daarin spelen de volgende elementen een rol.

Werknemers zullen niet zonder meer met een lager loon genoegen nemen, omdat dit doorwerkt in de hoogte van het pensioen en eventuele sociale zekerheidsuitkeringen. Voorts leiden vergoedingen en verstrekkingen tot verplichte winkelnering. Het doel waarvoor ze worden verstrekt is een gegeven. Ook voor werkgevers geldt dat zij niet zonder meer bereid zullen zijn om onbeperkt vergoedingen te geven; deze moeten normaal gesproken een zakelijke basis hebben. Binnen deze grenzen is te verwachten dat een deel van het belaste loon wordt omgezet in een onbelaste onkostenvergoeding. De daarmee gemoeide budgettaire derving kan omvangrijk zijn, maar laat zich naar de huidige stand moeilijk precies voorspellen.

In ieder geval is in deze variant in het bijzonder aandacht nodig voor situaties waarin werkgever en werknemer zozeer met elkaar zijn vereenzelvigd dat zij ten opzichte van elkaar niet “at arm’s length” opereren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de verhouding tussen een directeur-groootaandeelhouder en zijn vennootschap. In dergelijke relaties zijn de marges waarbinnen (de verhouding tussen) belast loon en onbelaste vergoedingen en verstrekkingen kunnen worden geoptimaliseerd ruimer, zodat deze sowieso nadere regulering zouden behoeven.

Ad. b Een forfaitair bedrag voor vergoedingen en verstrekkingen niet tot het fiscale en premieloon rekenen

De effecten van deze variant zijn naar verwachting vooral afhankelijk van de hoogte van het forfaitaire bedrag dat belastingvrij kan worden vergoed en verstrekt. Als dit bedrag hoog genoeg is, wordt feitelijk het effect bereikt van het buiten de heffing brengen van alle vergoedingen en verstrekkingen. Naarmate het bedrag lager wordt vastgesteld, wordt het positieve effect voor de administratieve lasten kleiner. Er zal immers in meer gevallen aanleiding zijn om naast het belastingvrije bedrag aanvullende belaste vergoedingen en verstrekkingen overeen te komen.

Naarmate het forfaitaire bedrag hoger wordt vastgesteld, neemt daarmee ook de kans toe dat omvangrijke(re) budgettaire effecten optreden. Ook de uiteindelijk optredende inkomenseffecten zijn afhankelijk van de hoogte waarop het forfaitaire bedrag wordt vastgesteld. In de praktijk zou het forfaitaire bedrag op termijn kunnen uitwerken als een soort standaard belastingvrije toeslag op het loon.

Ad. c Vergoedingen en verstrekkingen integraal belasten

Het onder de loonheffingen brengen van alle vergoedingen en verstrekkingen zou bij gelijkblijvende afspraken tussen werkgevers en werknemers leiden tot een toename van administratieve lasten. De oorzaak hiervoor is dat extra vastleggingen nodig zijn om daarvan loonheffing in te houden en af te dragen. Ook hier zijn echter gedragseffecten te verwachten. Werkgevers en werknemers hebben er immers geen belang meer bij om vergoedingen en verstrekkingen precies te optimaliseren op grond van de huidige regels voor wat onbelast kan worden vergoed of verstrekt. Verwacht kan dan ook worden dat eenmaal vastgestelde vergoedingen en verstrekkingen in een aantal gevallen na een eenmalige administratieve vastlegging niet meer separaat worden verloond, maar in één bedrag aan het belastbaar loon worden toegevoegd.

Daarbij kan zelfs de vraag aan de orde zijn of nu nog separaat vastgestelde vergoedingen en verstrekkingen op termijn niet helemaal in het loon zullen opgaan. In dat geval zijn de administratieve lasten effectief tot nihil teruggebracht. Het integraal in de belastingheffing betrekken van vergoedingen en verstrekkingen leidt tot extra belastingopbrengsten. Zonder nadere maatregelen ontstaat zo een lastenverzwaring op het niveau van de individuele werkgever en werknemer. Deze zou kunnen worden terugsluisd naar werknemers en/of werkgevers. Zonder flankerend beleid zouden hierbij wel herverdelingseffecten optreden tussen degenen die thans wel en thans geen vergoedingen en verstrekkingen ontvangen.

Ad. d Vergoedingen belast, verstrekkingen onbelast

Voor deze variant is moeilijk aan te geven wat de effecten zouden zijn indien de vergoedingen- en verstrekkingenregimes gelijk blijven. Het in de heffing betrekken van nu nog belastingvrije vergoedingen leidt tot een toename van administratieve lasten, het belastingvrij maken van nu nog belaste verstrekkingen tot een afname. Ook hier valt echter te verwachten dat er gedragseffecten zullen optreden. Het wordt immers voordeliger om af te zien van een vergoeding en te kiezen voor een verstrekking.

Fiscaal is de precieze waarde van de verstrekking onder normale omstandigheden niet meer relevant, zodat daarmee geen substantiële administratieve lasten meer zijn verbonden. Indien alle vergoedingen in verstrekkingen zouden worden omgezet, zou ook in deze variant in theorie een administratieve lastenreductie tot €nihil plaatsvinden.

4. Hoe past de oplossing in een lange termijnperspectief?

Het streven naar minder gedetailleerde regelgeving rond vergoedingen en verstrekkingen past in het meer algemene streven om de regelgeving rond de loon- en premieheffing te vereenvoudigen. Om dat doel voor vergoedingen en verstrekkingen te kunnen bereiken, zullen de daarbij behorende inkomens- en budgettaire effecten worden geaccepteerd. Een nadere kwantificering wordt nu niet opgenomen, omdat veel zal afhangen van de specifieke vormgeving van voorgenomen beleid en de daarmee gepaard gaande gedragseffecten. Bij een eventuele verdere uitwerking zou bezien moeten worden hoe een en ander verder in kaart te brengen is.

Bijlage 5 Wegnemen verschillen tussen premiekortingen en vrijstellingen

Het samenvoegen van de premiekorting voor arbeidsgehandicapte werknemers en de premievrijstelling bij het in dienst nemen of houden van oudere werknemers in één geharmoniseerde regeling levert een vereenvoudiging op. Daarbij kan gedacht worden aan een systematiek van een nominale korting op het totaal van de werkgeverspremies die door de werkgever worden afgedragen.

1. Wat is het probleem?

Om te bereiken dat werkgevers werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie (ouderen, arbeidsongeschikten en uitkeringsgerechtigden) in dienst nemen, kunnen zij een korting op of vrijstelling van bepaalde premies werknemersverzekeringen krijgen. Het doel is steeds het zelfde, maar de doelgroep verschilt en per regeling is er een ander regime, qua premie en qua systematiek (korting of vrijstelling).

Het toepassen van de korting/vrijstelling betekent uiteraard enige administratieve lasten, maar het voordeel weegt daar tegenop. Bovendien is geen sprake van een verplichting maar van een vrije keuze om het instrument toe te passen.

Het probleem is in dit verband dat soms sprake is van een nominale premiekorting en soms van een vrijstelling. Er zijn geen inhoudelijke redenen die voor het een of het ander pleiten. Hoewel dit een relatief klein probleem is, zou één vaste systematiek makkelijker zijn waardoor het instrument misschien meer zou worden toegepast.

Bijkomend probleem is dat het bedrag van de korting soms hoger is dan de verschuldigde premies. Dit leidt dan tot geen of een kleiner financieel voordeel.

Achtergrond

Vorm van de instrumenten:

- Voor oudere werknemers bestaat een vrijstelling voor de Aof-premie.
- Voor arbeidsgehandicapte werknemers bestaat een nominale korting van ca €1000 op de werknemerspremies WW en van ca €1000 op de premies arbeidsongeschiktheid. Voor werknemers die minder dan de helft van het minimumloon verdienen is de korting ca €450 en voor Wajongers €360.
- Voor uitkeringsgerechtigden is er een premievrijstelling voor alle werknemerspremies.

2. Welke oplossing is denkbaar?

Het doel van de premiekortingen en vrijstellingen (stimuleren dat werkgevers bepaalde groepen werknemers in dienst nemen) kan ook worden bereikt door de financiële prikkel zo eenvoudig mogelijk vorm te geven. Oplossing is daarom om te komen tot één uniforme kortingensystematiek voor de totale premies.

Het meest voor de hand ligt het hiervoor de systematiek te gebruiken van een nominale korting op de totale werkgeverspremies Awf, Aof, Whk en Aok. De werkgever kan dan bij de toepasselijke doelgroepen (oudere werknemers, arbeidsgehandicapten en uitkeringsgerechtigden) deze korting toepassen over het loon van al zijn werknemers. Deze oplossing is makkelijk te realiseren en spoort met het idee om te komen tot één geïntegreerde premieheffing.

De werkwijze wordt nog makkelijker als de doelgroep wordt gelijkgeschakeld in die zin dat de korting voor iedere werknemer die aan de criteria beantwoordt, even hoog is.

Het eerste alternatief zou een vrijstelling zijn, bijvoorbeeld van de Aof-premie. Qua administratieve belasting kan een vrijstelling makkelijker uitvoerbaar zijn dan een korting. Een ander nadeel van een korting zou kunnen zijn mogelijk misbruik (iemand uit de doelgroep een klein contract aanbieden alleen om recht op de korting te krijgen).

Er zijn echter twee doorslaggevende argumenten om toch een korting voor te stellen. Een korting past in de hier voorgestelde systematiek van een geïntegreerde premieheffing (een vrijstelling staat daar haaks op) en het voordeel van een korting is dat dan sprake is van een vast bedrag. De kosten zijn dan beter in te schatten.

Een ander (tweede) alternatief zou een subsidie zijn. Een korting is te verkiezen, omdat een subsidie moet worden aangevraagd en toegekend, en het instrument van de korting door de werkgever rechtstreeks kan worden toegepast.

Voorbeeld I:

Stel er zijn de volgende landelijke premiepercentages vastgesteld:

WIA-basispremie (Aof) 5,4%

Werkloosheidspremie (Awf) 3,1 % (zonder franchise, alleen werkgeverspremie)

Voor werkgever A geldt bovendien:

Sectorpremie 1,0%

Gedifferentieerde WGA-premie 1,1%

In november 2014 ontvangt werkgever A van de Belastingdienst een beschikking, waarin staat dat het toepasselijke percentage van de premieheffing werknemersverzekeringen 10,6% is. Voor een oudere werknemer mag hij een premiekorting toepassen van (bijvoorbeeld) €500, voor een arbeidsgehandicapte werknemer €2000 en voor een wajonger €500. De werkgever bepaalt zelf hoeveel werknemers voor welke korting in aanmerking komen en past de kortingen toe op het totale bedrag aan premies dat hij afdraagt.

3. Hoe moet de denkbare oplossing worden beoordeeld?

Hiermee wordt bij werkgevers een irritatiepunt weggenomen. Er zijn geen uitvoeringskosten voor UWV of de Belastingdienst, want de werkgever past het instrument zelf toe. Door de eenvoud is sprake van minder handhavingskosten. De prikkelwerking blijft in stand of verbetert. Er zijn geen inkomenseffecten. Het vervangen van vrijstellingen door kortingen heeft effect op de verdeling van loonkosten. Dienstbetrekkingen met een laag inkomen zullen een groter voordeel met zich meebrengen, dienstbetrekking met een hoger inkomen een lager. Dit omdat het financieel voordeel van de vrijstelling stijgt met het inkomen en het financieel voordeel van de kortingen voor alle inkomens gelijk is. Op macroniveau kunnen de loonkosten gelijk blijven. Alleen als door de grotere eenvoud er meer gebruik van wordt gemaakt, zullen de loonkosten op macroniveau dalen.

De kosten van de vrijstelling voor oudere werknemers op dit moment bedragen €1 mld en de korting voor arbeidsgehandicapten €9 mln. Door meer gebruik van het instrument zouden de budgettaire gevolgen hoger kunnen worden. Vanwege de grotere eenvoud heeft het instrument waarschijnlijk een groter bereik en daarmee meer effect, wat gunstiger arbeidsmarkteffecten impliceert. Het vervangen van de vrijstelling voor oudere werknemers door een korting betekent bij gelijkblijvend budgettair belang dat lager betaalde oudere werknemers goedkoper worden, en hoger betaalde oudere werknemers duurder. Ten opzichte van de huidige vormgeving kan dus een (lichte) beperking in de vraag naar hoger betaalde oudere werknemers optreden.

4. Hoe past de oplossing in een lange termijn perspectief?

Deze oplossing pas in het lange termijn perspectief van één eenvoudige tariefstructuur; er wordt dan een korting toegepast op de totale loonheffing. Er kan dan een geïntegreerd systeem van kortingen worden toegepast.

Een nog verder gaand perspectief is een verdere harmonisatie met fiscale afdrachtverminderingen. Deze afdrachtverminderingen (zie bijlage 9) hebben verschillende achtergronden en zijn ook verschillend uitgewerkt. Als deze afdrachtverminderingen worden geïntegreerd met de premiekortingen, kunnen de totale kortingen worden toegepast op het totaal van de premieheffing en de loonbelasting. Het zal in dat geval ook minder snel voorkomen dat kortingen niet verzilverd kunnen worden, omdat werkgevers niet altijd alle afdrachtverminderingen of premiekortingen zullen hebben, maar wel voor alle heffingen af moeten dragen. Het extra budgettaire beslag van de afdrachtverminderingen en premiekortingen moet natuurlijk wel in de tarieven worden gecompenseerd. Voor werkgevers die weinig of geen gebruik maken van de korting betekent dat een nadeel.

Bijlage 6 Wegnemen verschillen begrip loontijdvak

De loonbelasting/premie volksverzekeringen wordt geheven aan de hand van tabellen. Bij de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet wordt de techniek van het voortschrijdend cumulatief rekenen toegepast. Dit verschil vloeit voort uit de huidige heffingstructuren. Voor alle loonheffingen speelt het begrip loontijdvak een rol. Problemen met betrekking tot het begrip loontijdvak kunnen via regelgeving worden opgelost.

1. Wat is het probleem?

- De werkgever moet voor de loonheffingen met verschillende systemen werken.
- Het voortschrijdende cumulatieve rekenen bij de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet leidt tot inhaaleffecten die voor werknemers en uitkeringsgerechtigden onbegrijpelijk zijn: eenzelfde brutobetaling kan de ene maand een andere netto-uitkomst opleveren dan in de andere maand.
- Het begrip loontijdvak is lastig. Bij werknemers met fictieve dienstbetrekkingen (aannemers van werk, gelijkgestelden, thuiswerkers) is vaak onduidelijk wat het loontijdvak is. Zij worden niet per tijd betaald, maar naar productie. Voor de inhouding van loonbelasting/premie volksverzekeringen is dit opgelost door een tabel met vaste percentages²⁴ toe te passen. Voor de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet werkt dit niet.
- Er kan discussie over bestaan hoe er wordt geheven als er geen loontijdvak is voor de loonbelasting maar wel voor de werknemersverzekeringen.

2. Welke oplossingen zijn denkbaar?

- De problemen met betrekking tot het begrip loontijdvak kunnen via regelgeving tot een oplossing worden gebracht. Voor de aannemers van werk, gelijkgestelden en thuiswerkers wordt het loontijdvak per fictie vastgesteld. Als de franchise in de AWF-premie wordt afgeschaft, zou het loontijdvak kunnen worden omschreven als de periode in het kalenderjaar sinds het moment waarop de arbeidsverhouding tot stand is gekomen en het tijdstip van de loonbetaling. Als de franchise in de AWF-premie niet wordt afgeschaft, kan met vuistregels als loontijdvak worden aangewezen een dag, een week, een maand of drie maanden, afhankelijk van de tijdstippen waarop het loon wordt betaald. Naarmate het loontijdvak exacter wordt vastgesteld, worden premies en uitkeringsrechten nauwkeuriger vastgesteld. De wijzigingen hebben niet tot gevolg dat de verzekeringsplicht kan veranderen. Budgettaire gevolgen zijn er in beginsel niet.
- Discussie over de vraag hoe er wordt geheven als er geen loontijdvak is voor de loonbelasting maar wel voor de werknemersverzekeringen, kan worden opgelost door ieder tijdvak waarover loon wordt betaald te laten kwalificeren als een loontijdvak voor alle loonheffingen.
- Er zijn geen gevolgen voor de administratieve lasten of de uitvoeringskosten.

Binnen de huidige structuur is niets te doen aan het verschil in heffingssystematiek (tabellen voor de loonbelasting/premie volksverzekeringen versus cumulatief rekenen voor de andere loonheffingen).

3. Hoe moeten de denkbare oplossingen worden beoordeeld?

De genoemde oplossingen spreken voor zichzelf.

Ter toelichting van de opmerking dat er binnen de huidige structuur niets is te doen aan het verschil in heffingstechniek tussen loonbelasting/premie volksverzekeringen enerzijds en premies werknemersverzekeringen/inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet anderzijds, wordt het volgende opgemerkt.

Systematiek loonbelasting/premie volksverzekeringen

De loonbelasting heeft een progressieve tariefstructuur, vier schijven met oplopende percentages. De premie volksverzekeringen kennen vaste percentages met een maximum waarover premies zijn verschuldigd (het maximum van de tweede belastingschijf). Voor de inhouding van

²⁴ Het verschil is afhankelijk van de vraag of de heffingskorting van toepassing is.

loonbelasting/premie volksverzekeringen gelden gecombineerde tarieven. In de derde en vierde schijf is alleen loonbelasting verschuldigd.

Bij de inhouding van loonbelasting/premie volksverzekeringen wordt gerekend met de heffingskorting. Die bestaat uit verschillende onderdelen. De algemene heffingskorting die niet loonafhankelijk is en de loonafhankelijke arbeidskorting. Voor 65-plussers gelden extra heffingskortingen.

Voor de inhouding van loonbelasting/premie volksverzekeringen wordt gewerkt met tabellen, afhankelijk van de tijd waarover het loon wordt genoten. Er zijn onder andere tabellen voor maandlonen, vierwekenlonen, weeklonen en daglonen. Daarin is naar tijdsevenredigheid rekening gehouden met de progressie in het tarief en de heffingskortingen. Voor loontijdvakken waarover geen tabel is vastgesteld (de afspraak bijvoorbeeld dat over vijf weken wordt betaald), moet een en ander naar evenredigheid worden vastgesteld. Incidenteel loon, zoals vakantiegeld, wordt belast naar de tabel bijzondere beloningen. De hoogte van het tarief bij toepassing van de tabel bijzondere beloningen hangt af van het jaarloon van de werknemer in het vorige jaar. Praktisch worden deze loonbestanddelen belast naar het tarief dat de werknemer over de top van zijn loon is verschuldigd. In de geautomatiseerde loonadministratie zijn rekenregels opgenomen die ervoor zorgen dat de tabelbedragen worden ingehouden. Indien teveel of te weinig is ingehouden, wordt dit op aanslag inkomstenbelasting gecorrigeerd. Een werknemer die maar een paar maanden heeft gewerkt, kan een groot deel van de ingehouden loonbelasting/premie volksverzekeringen terugkrijgen.

Systematiek werknemerspremies

De AWF-premie heeft deels een progressief karakter. Het percentage is weliswaar niet progressief, maar over een deel van het loon (de franchise) wordt niet geheven. De AWF-premie heeft deels ook een degressief karakter: als het maximum premieloon is bereikt wordt er niet verder meer geheven. Dat geldt ook voor de andere premies werknemersverzekeringen.

Per loontijdvak worden premies voor de werknemersverzekeringen geheven, waarbij naar evenredigheid rekening wordt gehouden met franchise en maximum premieloon. Om te voorkomen dat franchise en maximum premieloon bij wisselende lonen in de loop van het jaar niet goed tot hun recht komen, wordt de techniek van het voortschrijdend cumulatief rekenen gebruikt. Deze techniek wordt geautomatiseerd in de salarisadministratie toegepast.

Er is geen correctie via een aanslag zoals in de inkomstenbelasting. Om te voorkomen dat franchise en maximumpremieloon niet tot hun recht komen, moet er het hele jaar worden doorgerekend.

Alleen voor zover er door lonen van verschillende werkgevers meer aan premie is betaald dan met het maximum premieloon overeenstemt, wordt dit meerdere teruggegeven.

Systematiek inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet

Met betrekking tot loon dat van een inhoudingsplichtige wordt genoten, wordt de systematiek van het voortschrijdend cumulatief rekenen gebruikt.

Ook voortschrijdend cumulatief rekenen voor de loonbelasting/premie volksverzekeringen?

In theorie is dit mogelijk. Praktisch verschil bij werknemers in een doorlopende dienstbetrekking lijkt alleen te bestaan bij de bijzondere beloningen, bijvoorbeeld het vakantiegeld. Als het vakantiegeld in de maand mei wordt uitbetaald, wordt cumulatief gerekend over het totale loon in de eerste vijf maanden. Op jaarbasis bezien kan het vakantiegeld dan naar een hogere tariefschijf zijn belast.

Hoewel dit in de rest van het jaar weer wordt rechtgetrokken, kan het psychologische effect ongunstig zijn. Het cumulatief rekenen voor de loonbelasting lijkt wel lastig te worden als er in de loop van het jaar een wijziging in de heffingskorting komt (in verband met een andere baan of het 65 jaar worden).

Ook tabellen voor premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet?

Er wordt dan per loonbetaling definitief afgerekend. Het cumulatieve element in de berekening valt weg. Nadeel is dat franchise en maximum premieloon minder tot hun recht komen. Als het vakantiegeld via een tabel bijzondere beloningen wordt belast, kan het effect ontstaan dat het maximum in november of december wordt overschreden.

Een mogelijkheid om franchise en maximum premieloon zo goed mogelijk toe te passen, is het invoeren van een aan de belastingheffing gelijke systematiek voor de premieheffing werknemersverzekeringen en voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet. De

gegevens met betrekking tot de loontijdvakken (en daarmee franchise en maximum premieloon) staan in de polisadministratie. Consequentie is dat werkgevers en werknemers achteraf aanslagen kunnen krijgen waarop zij moeten betalen of terugontvangen. Per saldo nemen de administratieve lasten dan toe.

4. Hoe past de oplossing in een lange termijn perspectief?

Alleen binnen één heffingsstructuur lijkt het mogelijk - en ook pas zinvol - de tabellen en het voortschrijdend cumulatief rekenen op dezelfde leest te schoeien. Zolang er voor de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet geen jaarafrekening plaatsvindt (zoals nu al het geval is met de premies volksverzekeringen), heeft een systeem van voortschrijdend cumulatief rekenen grote voordelen, zelfs als de franchise in de AWF-premie wordt afgeschaft. Omdat er per loontijdvak een maximum geldt, ontstaan anders toevalstreffers.

Indien het werknemersdeel in de AWF-premie wordt afgeschaft, vervalt in zoverre het probleem dat werknemers te maken hebben met de inhaaleffecten van voortschrijdend cumulatief rekenen.

Bijlage 7 Wegnemen verschillen herleidingsregels voor de loon- en premieheffing

Wettelijke jaarbedragen worden voor de loonbelasting/premie volksverzekeringen herleid op basis van 260 werkdagen. Voor de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet wordt gerekend op basis van 261 werkdagen. Dit verschil leidt tot irritaties. De meest voor de hand liggende oplossing is bij alle loonheffingen uit te gaan van herleiding op basis van 260 werkdagen.

1. Wat is het probleem?

Wettelijke jaarbedragen worden voor de loonbelasting/premie volksverzekeringen herleid op basis van 260 werkdagen. Voor de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet wordt gerekend op basis van 261 werkdagen. Dit verschil leidt tot irritaties. Het probleem speelt overigens alleen bij werkgevers die lonen per dag, per week of per vier weken betalen.

2. Welke oplossingen zijn denkbaar?

Oplossing 1. Bij de berekening van de bedragen voor de franchise en het maximum premieloon in de werknemersverzekeringen en het maximum bijdrage-inkomen voor de Zorgverzekeringswet wordt een jaar op 260 in plaats van 261 werkdagen gesteld. Dit betekent een wijziging bij werknemers met daglonen, weeklonen en vier wekenlonen. Bij de lagere lonen wordt iets minder premie werknemersverzekeringen betaald. Bij de hogere lonen wordt iets meer premie en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet betaald.

Oplossing 2. Bij de herleiding wordt voor de loonbelasting/premie volksverzekeringen uitgegaan van een jaar dat uit 261 in plaats van 260 werkdagen bestaat. Dit betekent dat de dagtabellen, de weektabellen en de vierwekentabellen wijzigen, waardoor in de meeste jaren (zeg vijf van de zes) bij werknemers iets meer loonbelasting/premie volksverzekeringen wordt ingehouden.

Oplossing 1 verdient wat inkomenseffecten betreft de voorkeur.

3. Hoe moet de denkbare oplossing worden beoordeeld?

Huidig systeem herleiding voor loonbelasting/premie werknemersverzekeringen

De loonbelasting kent een jaartarief en jaarbedragen voor de heffingskorting. Voor kortere loontijdvakken wordt de belasting door herleiding bepaald. Daarbij wordt een jaar op 260 werkdagen gesteld.

Huidig systeem herleiding voor premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet

Sinds de invoering van de Wfsv per 1 januari 2006 wordt voor het vaststellen van de premies werknemersverzekeringen gerekend met loontijdvakken van een dag, een week, vier weken of een maand. Deze loontijdvakken zijn relevant voor de franchise en het maximum premieloon. De bedragen voor de franchise en het maximum premieloon worden per loontijdvak vastgesteld op basis van 261 werkdagen per jaar. Dit systeem geldt ook voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet.

Oplossing 1. Financiële gevolgen als ook voor de premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet op basis van 260 werkdagen wordt gerekend

Bij de werknemers met daglonen, weeklonen of vier wekenlonen worden franchise en maximumpremieloon iets hoger. Voor een werknemer met een dagloon gaat de franchise bijvoorbeeld van €60,00 naar €60,23 en het maximum premieloon van €172,48 naar €173,14 (bedragen 2007). Afhankelijk van het loon wordt er daardoor iets minder (bij de lagere lonen) of iets meer (bij de hogere lonen²⁵) aan premies betaald. Het laatste geldt ook bij de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet. Het maximale bijdrage-inkomen per dag wordt €117,78 in plaats van €117,32 (bedragen 2007).

Bij loontijdvakken van een maand wijzigt er niets.

²⁵ Ook dan is er het gunstige effect bij de franchise, maar de verhoging van de franchise is lager dan de verhoging van het maximum premieloon.

Oplossing 2. Financiële gevolgen als ook voor de loonbelasting op basis van 261 werkdagen wordt gerekend

In de jaren met 52 loonweken loopt de inhouding van loonbelasting/premie volksverzekeringen thans gelijk op met de verschuldigde inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen (afgezien van afrondingen binnen de tabel). In jaren met 53 weken, zeg eens in de zes jaar, wordt nu ten opzichte van de inkomstenbelasting te weinig loonbelasting/premie volksverzekeringen ingehouden. Als de loonbelastingtabellen op 261 dagen per jaar worden gebaseerd - dat is op 52,2 weken - loopt de inhouding van loonbelasting/premie volksverzekeringen in geen enkel jaar gelijk op met de verschuldigde inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen. In de jaren met 52 weken (de standaard) wordt teveel aan loonbelasting/premie volksverzekeringen ingehouden; in de jaren met 53 weken is dat nog steeds te weinig (het verschil wordt dan wel kleiner dan nu).

Bij loonbelastingtabellen op basis van 261 werkdagen wordt, zoals gezegd, in de jaren met 52 weken meer loonbelasting/premie volksverzekeringen ingehouden. De eerste reden daarvoor is dat per dag 1/261e in plaats van 1/260e deel van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting in de tabel wordt verwerkt. De tweede reden daarvoor is dat dan eerder een schijfgrens wordt overschreden²⁶. Per kalenderjaar gaat het per saldo om meer inhouding aan loonbelasting/premie volksverzekeringen van gemiddeld ongeveer €6 in de eerste schijf²⁷, €17 in de tweede schijf, €19 in de derde schijf en €40 in de vierde schijf²⁸. Indien een aanslag inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen wordt opgelegd, wordt het verschil weer rechtgetrokken. Er worden echter geen aanslagen inkomstenbelasting opgelegd als het te betalen bedrag minder is dan €42 of het terug te geven bedrag niet meer is dan €13.

Het (macro) budgettaire effect van overgang naar 261 of 260 werkdagen op jaarbasis hangt af van het aantal personen in loondienst waarvoor een dagtabel, week- of vierwekentabel geldt in de loonheffing. Als 80% tot 90% van de werknemers in loondienst te maken heeft met een maandtabel, waarbij het verschil in werkdagen niet uitmaakt, zal het budgettaire effect klein zijn.

Gevolgen voor andere loonbelastingregels

Bij de vaststelling van diverse bedragen in de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2001 (waardering loon in natura e.d.) wordt voor de herleiding van jaarbedragen en maandbedragen tot week- en dagbedragen ook uitgegaan van 260 dagen per jaar. Bij oplossing 2, het overgegaan op 261 dagen voor de berekening van de loonbelastingtabellen, moet worden overwogen de berekening van deze bedragen ook te passen. Dat is op zichzelf geen bezwaar.

Gevolgen voor de salarisadministraties

Bij beide oplossingen moet in de meeste salarisadministraties eenmalig een rekenregel worden aangepast. Daar staat tegenover dat het irritatiepunt is weggenomen.

4. Hoe past de oplossing in een lange termijn perspectief?

Toepassing van een uniforme herleidingsregel maakt de loonheffing meer transparant.

²⁶ Ter illustratie. De eerste schijf eindigt in 2007 voor het gehele jaar bij €17 319. In de huidige dagtabel ligt de grens bij een loon van €66,61 (€17 319 gedeeld door 260). Bij een dagtabel op basis van 261 dagen komt deze grens op €66,36 uit. Het tarief van de tweede schijf wordt dus iets eerder bereikt, met bij de daarboven liggende daglonen een iets hogere inhouding als gevolg.

²⁷ Het exacte bedrag (oplopend tot €13) is afhankelijk van de hoogte van het loon.

²⁸ Hierbij is uitgegaan van een werknemer die jonger is dan 57 jaar bij wie de algemene heffingskorting en de arbeidskorting van toepassing zijn. Oudere werknemers hebben een hogere arbeidskorting, waardoor hun nadeel bij herleiding op basis van 261 werkdagen nog wat groter is.

Bijlage 8: Wegnemen verschillen loonoverheveling en loonsamenvoeging

In beginsel worden de loonheffingen per dienstbetrekking of uitkering toegepast. Er zijn uitzonderingen, de bepalingen met betrekking tot loonoverheveling en loonsamenvoeging. Probleem is dat deze bepalingen niet voor al de loonheffingen gelijk zijn. Stroomlijning is mogelijk. Ook wordt ingegaan op de problemen die UWV nu heeft met de zogenoemde werkgeversbetalingen, waarbij een fiscale samenloopbepaling een rol speelt.

1. Wat is het probleem?

Inleiding

Op het beginsel dat de loonheffingen per dienstbetrekking of uitkering worden toegepast gelden uitzonderingen, de bepalingen met betrekking tot loonoverheveling en loonsamenvoeging. Deze bepalingen zorgen ervoor dat de ingehouden loonheffing zoveel mogelijk overeenstemt met de uiteindelijk door de werknemer/uitkeringsgerechtigde te betalen inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen. Met betrekking tot de premieheffing werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet strekken deze bepalingen ertoe franchise en maxima gelijk goed toe te passen.

Eerste probleem bij loon uit verschillende vroegere dienstbetrekkingen

Het probleem is dat verschillende percentages voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet van toepassing kunnen zijn, terwijl er na samenvoeging fiscaal nog maar één loon is.

Tweede probleem in geval van twee dienstbetrekkingen bij dezelfde werkgever

Het probleem is dat voor de loonbelasting geen samenvoeging plaatsvindt en voor de andere loonheffingen wel, waardoor er verschillende berekeningen moeten worden gemaakt.

Derde probleem bij de zogenoemde werkgeversbetalingen

Bij de zogenoemde werkgeversbetalingen betaalt UWV de uitkering met de bijbehorende werkgeverslasten aan de werkgever die uitkering en ander loon vervolgens als één loon aan de werknemer uitbetaalt. Dan vindt fiscaal samenvoeging van uitkering en loon plaats, waarmee wordt voorkomen dat de werknemer/uitkeringsgerechtigde met hoge aanslagen inkomstenbelasting wordt geconfronteerd. Een probleem is dat de polisadministratie dan maar één loon uit tegenwoordige dienstbetrekking vastlegt, waardoor een eventuele volgende uitkering niet automatisch juist kan worden vastgesteld. Een ander probleem is dat UWV de te vergoeden werkgeverslasten niet goed kan bepalen in verband met de premievrijstelling bij werknemers die na hun 50^e in dienst treden en de premiedifferentiatie bij sommige sectorfondsen.

2. Welke oplossingen zijn denkbaar?

Eerste probleem bij loon uit verschillende vroegere dienstbetrekkingen

Het probleem kan worden voorkomen door samenvoeging achterwege te laten. De nadelen van deze oplossing zijn echter groter dan het probleem. De betrokkenen worden dan geconfronteerd met hoge aanslagen inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen. Tevens wordt de kans vergroot dat meer aan inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet wordt ingehouden dan met het wettelijke maximum in overeenstemming is. Een betere oplossing is het zoveel mogelijk uniformeren van de verschillende percentages voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet bij loon uit vroegere dienstbetrekking (zie het aanhangsel bij deze bijlage voor de huidige situatie).

Tweede probleem in geval van twee dienstbetrekkingen bij dezelfde werkgever

De oplossing is het systeem voor de loonbelasting/premie volksverzekeringen in overeenstemming te brengen met andere loonheffingen, te weten de lonen samenvoegen.

Derde probleem bij de zogenoemde werkgeversbetalingen

De gesignaleerde problemen kunnen worden voorkomen door de werkgeversbetalingen af te schaffen. De nadelen daarvan zijn echter groter dan de problemen. De betrokkenen krijgen dan te maken met hoge aanslagen inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen. Bovendien sluit de praktijk van een werkgeversbetaling aan bij afspraken tussen werkgevers en werknemers over het loonniveau bij arbeidsongeschiktheid. De werkgever betaalt dan overeenkomstig die afspraken één loon uit. Het probleem van UWV met betrekking tot de uitkeringsrechten moet worden opgelost door een aanpassing in de polisadministratie. Het probleem met betrekking tot de door UWV aan de werkgever te betalen werkgeverslasten kan worden opgelost door een grovere regelgeving, waardoor geen specifieke berekening per werkgever meer nodig is.

3. Hoe moeten de denkbare oplossingen worden beoordeeld?

Eerste probleem bij loon uit verschillende vroegere dienstbetrekkingen

De genoemde oplossing levert een meer transparant systeem op, zonder dat aan de samenvoeging wordt afgedaan.

Tweede probleem in geval van twee dienstbetrekkingen bij dezelfde werkgever

Op dit moment vindt alleen voor de loonbelasting/premie volksverzekeringen geen samenvoeging plaats. Als deze uitzondering wordt opgeheven, wordt het systeem van loonheffingen transparanter.

Derde probleem bij de zogenoemde werkgeversbetalingen

De thans gesignaleerde problemen moeten op zichzelf worden opgelost. Het schrappen van de samenvoegingsbepaling leidt tot andere problemen. Omdat UWV de gegevens over de uitkering heeft, moet de polisadministratie zodanig kunnen worden aangepast dat eventuele nieuwe uitkeringsrechten automatisch juist worden vastgesteld. Een grovere regelgeving met betrekking tot door UWV te vergoeden werkgeverslasten heeft - bij een budgettair neutrale vormgeving - als nadeel dat sommige werkgevers meer aan vergoeding krijgen dan nodig is en anderen te weinig. Dit vergt nog een zorgvuldige analyse, ook om te voorkomen dat werkgevers niet meer willen meewerken aan het doorbetalen van de uitkering.

4. Hoe past de oplossing in een lange termijn perspectief?

Samenvoeging is gunstig vanuit het oogpunt van transparante heffing bij de werknemer/uitkeringsgerechtigde. Daardoor wordt de progressie in het inkomstenbelastingtarief al bij de inhouding toegepast. De genoemde oplossingen doen daaraan niet af, maar strekken ertoe de op dit punt nog aanwezige verschillen tussen de loonheffingen weg te nemen.

Aanhangsel bij bijlage 8

Overzicht verschillende tarieven Zorgverzekeringswet bij loon uit vroegere dienstbetrekking

Situatie	Percentage	Vergoeding
AOW'er	6,5%	nee
Bijstandsgerechtigd (jonger dan 65 jaar)	6,5%	ja
Bijstandsgerechtigd (vanaf 65 jaar)	4,4%	nee
Nabestaande (Anw-uitkering)	6,5%	ja
Nabestaande (nabestaandenpensioen in aanvulling op de Anw-uitkering)	4,4%	nee
Pensioen	4,4%	nee
Uitkering voor vervroegde uittreding (ingegaan na 1 januari 2006)	4,4%	nee
Uitkering voor vervroegde uittreding (ingegaan vóór 1 januari 2006) en alleen indien in 2005 ziekenfondsverzekerd	6,5%	ja
Uitkering voor vervroegde uittreding (ingegaan vóór 1 januari 2006) en in 2005 <i>niet</i> -ziekenfondsverzekerd	4,4%	nee
WAO'er/WIA'er	6,5%	ja
WW'er	6,5%	ja

Bijlage 9: Afdrachtverminderingen

Afdrachtverminderingen

Er zijn op dit moment drie afdrachtverminderingen voor de loonbelasting/premie volksverzekeringen, te weten de afdrachtvermindering onderwijs, de afdrachtvermindering zeevaart en de S&O-afdrachtvermindering (voor speur- en ontwikkelingswerk). Tot het bedrag van de afdrachtvermindering(en) hoeft de werkgever de door hem van de werknemers ingehouden loonbelasting/premie volksverzekeringen en de door hem zelf verschuldigde eindheffing niet aan de Belastingdienst af te dragen. Het saldo wordt niet negatief, de werkgever krijgt geen teruggaaf als de berekende afdrachtvermindering hoger is dan de anders af te dragen loonbelasting/premie volksverzekeringen. Er vindt ook geen verrekening plaats met de te betalen premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet.

- De afdrachtvermindering onderwijs bestaat op dit moment uit een achttal verschillende regelingen, zoals een faciliteit met betrekking tot werknemers die een bepaalde beroepspraktijkvorming volgen, met afhankelijk van de gevolgde vorm van onderwijs vaste bedragen per kalenderjaar per werknemer van €1200, €2500 en €3000. Deze bedragen worden tijdsevenredig toegepast als de werknemer/leerling maar een deel van het jaar bij de werkgever werkt²⁹. Bij sommige regelingen is een voorwaarde dat het loon van de werknemer beneden een toetsloon blijft.
- De afdrachtvermindering zeevaart bedraagt een vast percentage (meestal 40%) van het loon van zeevarenden.
- De S&O-afdrachtvermindering bedraagt een percentage van de lonen die aan speur- en ontwikkelingswerk zijn besteed. Het percentage is 14, te verhogen met 28³⁰ voor zover het S&O-loon in het kalenderjaar niet hoger is dan €110 000. Voor een onderneming is de maximale S&O-afdrachtvermindering €8 mln. per kalenderjaar.

Als deze afdrachtverminderingen in subsidieregelingen worden omgezet, leidt dit niet langer tot administratieve lasten in het *loondomein*. Een onderzoek naar een omzetting van afdrachtverminderingen in subsidieregelingen gaat buiten het kader van deze verkenning naar vereenvoudiging van premieheffing voor werkgevers en naar een globaler loonbegrip.

²⁹ Uitzondering de afdrachtvermindering van €300 per procedure erkenning verworven competenties.

³⁰ Voor starters 46.

Bijlage 10: Wegnemen verschillen bij premieheffing door afschaffen franchise AWF

Voor de werkgeverspremie kan de franchise afgeschaft worden. Dit leidt tot grote stijging van de loonkosten van de lager betaalden en een daling van de loonkosten voor hoger betaalden. Beter lijkt het om de franchise te vervangen door een premiekorting die vanaf WML een vast bedrag bedraagt en tot WML oploopt met het inkomen. Hiermee kunnen de loonkosteneffecten vrijwel een op een gecompenseerd worden. Deze korting brengt weliswaar zijn eigen administratieve lasten met zich mee, maar het opent wel de weg naar een gecombineerde premieheffing werknemersverzekeringen. Het afschaffen van de franchise voor de werknemerspremie leidt tot verschuivingen in het inkomensbeeld, waarbij vooral voor lagere inkomens en belastingplichtigen zonder werkgever negatieve effecten ontstaan. Dit probleem speelt niet als de werknemerspremie AWF afgeschaft wordt.

O. Achtergrond

De AWF-premieheffing kent een *franchise* voor zowel het werknemersdeel als voor het werkgeversdeel van de AWF-premie. Hierdoor is geen premie verschuldigd over het loon tot het wettelijk minimumloon. Door de franchise in de AWF-premie wordt over een heel ander inkomenstraject geheven dan de andere heffingen. De AWF-franchise in de werkgeverspremie AWF is in 1996 ingevoerd³¹. Deze maatregel maakte onderdeel uit van een pakket van maatregelen ter bevordering van de vraag naar met name eenvoudige arbeid³². Per 1 januari 1998 is tevens een franchise in de werknemerspremie AWF geïntroduceerd. De franchise compenseerde de inkomensgevolgen van de Pemba-operatie voor de lage inkomens³³. Met de Pemba-operatie werden de AAW/WAO-premies ten laste gebracht van de werkgevers om een vorm van premiedifferentiatie mogelijk te maken. Loonkostenneutraliteit werd bereikt door een verlaging van de overhevelingstoeslag. Deze uitruil van premies en overhevelingstoeslag is gecompleteerd met de invoering van de franchise in de werknemerspremie AWF om een evenwichtig koopkrachtbeeld 1998 te bereiken.

1. Wat is het probleem?

Er zijn verschillende argumenten om de franchise in de AWF af te schaffen:

1. De AWF-franchise zorgt voor extra berekeningen en maakt de loonstrook minder inzichtelijk. De verwachte AL-reductie bij afschaffing van de franchise bedraagt €2 miljoen. Dit bedrag lag hoger toen nog met daglonen werd gerekend bij het vaststellen van de franchise, maar door overgang op de loontijdvakensystematiek zijn de administratieve lasten al met €8 miljoen gedaald.
2. In de beleving van werkgevers is de franchise een belangrijk irritatiepunt. Deze irritatie wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de premieberekening op het loonstrookje niet eenvoudig is uit te leggen.
3. Een *franchise* past meer principieel niet in een verzekering tegen werkloosheid: een werknemer is vanaf de eerst verdiende euro verzekerd, maar er wordt pas vanaf het minimumloon premie betaald. Het feit dat lage inkomens nauwelijks premie betalen maar wel volledig zijn verzekerd, kan vanuit oogpunt van een evenwichtig inkomensbeleid wellicht begrijpelijk zijn, een dergelijke constructie is echter een oneigenlijk element in een sociale verzekering.
4. Aanpassingen van de AWF-premie gaan vanwege de franchise gepaard met relatief grote inkomenseffecten bij de hogere middeninkomens, terwijl bij lagere inkomens (rond WML) juist

³¹ Wijziging van de Coördinatiewet sociale verzekering en Werkloosheidswet (franchise Werkloosheidswet) Tweede Kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24483, nr. 3.

³² In het pakket van maatregelen was ook opgenomen een autonome verlaging van de overhevelingstoeslag, de introductie van de afdrachtvermindering lage lonen en een rijksbijdrage aan de ZFW ten gunste van het werknemersdeel van de procentuele ZFW-premie onder gelijktijdig vervallen van de franchise voor het werkgeversdeel van de ZFW-premie.

³³ Over de achtergronden en overwegingen kan het volgende worden opgemerkt. Met de Pemba-operatie werden de AAW/WAO-premies ten laste gebracht van de werkgevers om een vorm van premiedifferentiatie mogelijk te maken. Loonkostenneutraliteit werd bereikt door een verlaging van de overhevelingstoeslag. Deze uitruil van premies en overhevelingstoeslag is gecompleteerd met de invoering van een franchise in de werknemerspremie AWF om een evenwichtige koopkrachtbeeld in 1998 te bereiken.

kleine effecten optreden. Deze inkomenseffecten zijn moeilijk via andere (fiscale) weg te compenseren. Zonder franchise zijn de optredende inkomenseffecten meer gespreid.

De eerste twee genoemde argumenten sluiten ook aan bij de argumentatie van de SER bij zijn voorstel de AWF-franchise af te schaffen.

Een laatste reden om te kijken naar afschaffing van de franchise is dat dit een voorwaarde is om te komen tot verdergaande vereenvoudigingen van de premieheffing (zoals één totaalpercentage voor alle premies werknemersverzekeringen die op het loon van alle werknemers kan worden toegepast).

2. Welke oplossingen zijn denkbaar?

Effect afschaffen franchise (zonder compensatie)

- De afschaffing van de franchise voor werkgevers leidt tot een lastenverzwaring voor werkgevers van ruim €3,5 miljard.
- De afschaffing van de franchise voor werknemers leidt er toe dat zij €3,5 miljard meer WW-premie betalen. Doordat deze aftrekbaar is, gaan werknemers er per saldo €2,1 miljard op achteruit.
- Hierdoor nemen de loonkosten van de lager betaalden toe met 2 tot 3% en met ongeveer 1% voor midden- en hogere inkomens.
- Er zijn geen inkomenseffecten voor werknemers meer bij afschaffing van het werknemersdeel Awf..

Compensatie werkgevers

De lastenverzwaring voor werkgevers kan op de volgende manieren worden teruggesluisd:

1. Verlaging werkgeversdeel WW-premie van 4,40% naar 1,85%.

- De loonkosten stijgen dan nog met ruim 1% voor een baan op het minimumloonniveau (+ €250). De loonkosten voor modale en hogere inkomens nemen licht af. Deze effecten passen niet binnen het streven om de arbeidsparticipatie te stimuleren van met name de lager betaalden.
- Deze maatregel brengt geen nieuwe administratieve lasten met zich mee.

2. Een premiekorting van €650 per werknemer

- De loonkosten blijven dan vrijwel gelijk bij personen die tenminste het minimumloon verdienen (maximaal + 0,1%). Het financiële voordeel van de huidige franchise bedraagt namelijk ongeveer €650 vanaf WML. Bij inkomens onder WML is het huidige voordeel van de franchise lager. Als ook voor inkomens onder WML een premiekorting van €650 zou gelden, zouden daarvoor de loonkosten fors dalen. In het extreme geval (dienstbetrekking van 1 uur per week) zou de korting zelfs (veel) hoger kunnen zijn dan de totale loonkosten. Dit kan op twee manieren worden ondervangen:
 - Inkomensafhankelijke vormgeving van de korting tot WML. De korting loopt dan op met een percentage van het loon tot het bedrag van €650 wordt bereikt.
 - De korting heeft een bedrag van maximaal €650 maar mag per dienstbetrekking niet meer bedragen dan het voor die dienstbetrekking verschuldigde bedrag aan AWF-premie.
- Deze maatregel brengt wel nieuwe administratieve lasten met zich mee, zeker als rekening wordt gehouden met de genoemde aanpassingen voor dienstbetrekkingen met een loon onder WML.

Bijlage 11: Wegnemen verschillen loon- en premieheffing, vergoeding ZVW

Het niet belasten van de vergoeding voor de inkomensafhankelijke bijdrage ZVW lost een belangrijk discoordinatiepunt op, en leidt samen met niet meer aftrekbaar maken van de AWF-werknemerspremie tot een AL-reductie van €15 miljoen. Het leidt wel tot een budgettaire derving van €5,5 miljard. De financiering van het voorstel via hogere belastingtarieven leidt tot negatieve inkomenseffecten voor mensen zonder werkgever die niet profiteren van de maatregel, maar wel moeten meebetalen (zelfstandigen, ouderen met aanvullend pensioen en mensen met prepensioen).

Probleem

- Het probleem is dat er verschillen bestaan tussen het loon voor de premieheffing werknemersverzekeringen, het loon voor de belastingheffing en het bijdrage-inkomen voor de ZVW (Zorgverzekeringswet). Het verschil in begrippen leidt tot extra kosten voor werkgevers en uitvoeringsorganisaties, aangezien meerdere cijfers moeten worden geadmineistreerd en uitgewisseld. De verschillen gaan ten koste van de inzichtelijkheid van het systeem en de salarisstrook. Hierdoor krijgen werkgevers veel vragen van hun werknemers.
- Eén van de verschillen betreft de vergoeding door de werkgever van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de ZVW. Deze vergoeding is geen SV-loon of bijdrage-inkomen voor de ZVW, maar wel fiscaal loon voor de loonheffing.
- Dit verschil is technisch overigens geen probleem omdat de ZVW-vergoeding wordt berekend in de salarispakketten. Dit leidt dus in principe niet tot extra handelingen door de werkgever.
- Als deze discoordinatie wordt opgelost en als tegelijkertijd de discoordinatie met betrekking tot de WW-premie wordt opgelost, wordt er een administratieve lastenbesparing van €15 mln. gerealiseerd. Belangrijker is echter dat een groot irritatiepunt van werkgevers wordt weggenomen.

Oplossingsrichtingen

Er zijn twee mogelijkheden om het verschil op te heffen:

1. De vergoeding door de werkgever van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de ZVW wordt eveneens meegeteld bij het SV-loon en het bijdrage-inkomen voor de ZVW.
2. De vergoeding door de werkgever van de inkomensafhankelijke bijdrage voor de ZVW valt niet langer onder het fiscale loonbegrip.

Een tussenoplossing zou nog zijn om het ene loonbegrip wel te coördineren, maar het andere niet. Dit heeft echter geen zin.

Beoordeling oplossingsrichtingen

- Het opheffen van dit discoordinatiepunt leidt tot een administratieve lastenbesparing van €15 mln.
- Overigens leidt alleen de tweede oplossingsrichting tot een inzichtelijker systeem, aangezien er bij de eerste oplossing een kringverwijzing ontstaat bij de berekening van de ZVW-vergoeding (de ZVW-bijdrage hangt af van het fiscale loon, het fiscale loon hangt af van de hoogte van de vergoeding voor de ZVW-bijdrage, de hoogte van de vergoeding hangt af van de ZVW-bijdrage zelf, wat weer afhangt van het fiscale loon etc.). Dit is moeilijk uit te leggen aan een werknemer en overigens ook aan de werkgever zelf.
- Alleen de tweede oplossing kan dus echt het irritatiepunt bij werkgevers wegnemen.

Neveneffecten van de tweede oplossingsrichting zijn:

- Zonder nadere maatregelen kost dit voorstel zo'n €5,5 miljard. Hierbij is geen rekening gehouden met de doorwerking op de inkomensafhankelijke regelingen. Doordat het verzamelinkomen gemiddeld lager wordt, neemt het recht op inkomensafhankelijke regelingen toe. Deze extra uitgaven zijn nog niet in beeld gebracht, maar kunnen fors oplopen.
- De algemene inkomenseffecten van het afschaffen van de bijtelling van de inkomensafhankelijke bijdrage staan in onderstaande tabel bij variant 0.
- De uiteindelijke inkomenseffecten zijn afhankelijk van de nadere maatregelen om de €5,5 miljard te compenseren. Bij variant 1 gebeurt dit door een verhoging van de belastingtarieven en

aanpassing van enkele heffingskortingen³⁴. Overigens is bij de berekening van deze inkomenseffecten het verhogende effect van de doorwerking naar de huurtoeslag niet meegenomen.

- De inkomenseffecten bij variant 1 zijn bij sommige niet in de standaardtabel opgenomen groepen groter. Namelijk bij die groepen die zelf hun inkomensafhankelijke bijdrage betalen en die niet of nauwelijks profiteren van de afschaffing van de bijtelling. Het gaat hierbij om geprepensioneerden, rijkere ouderen en zelfstandigen. Een alleenstaande oudere met een inkomen op modaal gaat er 1% op achteruit en met een inkomen op 1,5*modaal 2,4%. Een paar ouderen met een inkomen op modaal gaat er 0,5% op achteruit en met een inkomen op 1,5*modaal 2,3%. Zelfstandigen op WML gaan er 1% op achteruit, op modaal 2,1% en 2*modaal 2,6%. Gezien de forse inkomenseffecten ligt compensatie van deze groepen voor de hand. Deze groepen kunnen het beste worden gecompenseerd via een verlaging van het lage tarief voor de inkomensafhankelijke bijdrage (onder verhoging van het hoge tarief en verlaging van het werkgeversdeel WW-premie) en een beperking van de verhoging van de belastingtarieven. De kosten hiervan bedragen 0,5 tot 1,5 miljard.
- Lagere uitvoeringskosten Belastingdienst/UWV.

Standaard presentatie inkomenskengetallen		
Koopkrachtcijfers	0	1
<i>Actieven:</i>		
Alleenverdiener mk		
modaal	3,8%	0,8%
2*modaal	2,7%	-0,4%
Tweeverdiener		
modaal + ½*modaal mk	3,5%	0,3%
2*modaal + ½*modaal mk	2,7%	-0,4%
modaal + modaal zk	3,9%	0,3%
2*modaal + modaal zk	3,3%	-0,1%
Alleenstaande		
WML	3,3%	0,0%
modaal	3,9%	0,3%
2*modaal	2,9%	-0,4%
Alleenstaande ouder		
WML	0,2%	0,2%
modaal	3,0%	0,4%
<i>Inactieven</i>		
Sociale minima		
paar mk	2,5%	-0,1%
alleenstaande	3,4%	0,3%
alleenstaande ouder	2,7%	0,1%
AOW (alleenstaand)		
sociaal minimum	1,5%	0,6%
AOW +5000	1,8%	-0,1%
AOW (paar zk)		
sociaal minimum	1,4%	0,0%
AOW+10000	0,7%	-0,1%

³⁴ Verhogen tarief 1^e schijf met 2,60, tarief 2^e schijf met 2,35, tarief 3^e schijf met 1,75, ouderenkorting met €370 en aanvullende combinatiekorting met €40 en verlaging van de aanvullende ouderenkorting met €200 en de combinatiekorting met €15.

Bijlage 12: Wegnemen verschillen loon- en premieheffing, bijtelling privégebruik auto

Bijtelling privégebruik auto van de zaak is wel loon voor de loonheffing (en ZVW) maar niet voor de premieheffing. Om dit recent tot stand gekomen verschil op te heffen, ligt het voor de hand deze bijtelling niet meer via de loonheffing te laten lopen, maar via de inkomstenbelasting. Dit betekent een verschuiving van de administratieve lasten van de werkgever naar Belastingdienst en werknemer. Indien de heffing via de inkomstenbelasting niet kan worden gewaarborgd (de reden om de bijtelling naar de loonheffing over te hevelen), kan worden overwogen het privé-gebruik auto in een globaler loonbegrip te verwerken waarbij geen tegenbewijs meer mogelijk is. Dat loonbegrip voor privé-gebruik auto kan dan voor alle loonheffingen gelden.

Dit verschil (de bijtelling behoort niet tot het premieloon) is aangebracht om te voorkomen dat een naheffingsaanslag premies werknemersverzekeringen wegens een onjuiste verklaring van de werknemer met betrekking tot het privégebruik auto aan de werkgever moet worden opgelegd.

1. Wat is het probleem?

Het discoördinatiepunt leidt tot extra kosten voor werkgevers en uitvoeringsorganisaties, aangezien hierdoor meer cijfers moeten worden geadmistreerd en uitgewisseld. De verschillen gaan ten koste van de inzichtelijkheid van het systeem en de salarisstrook. Hierdoor krijgen werkgevers veel vragen van hun werknemers.

2. Welke oplossingen zijn denkbaar?

Er zijn vier mogelijkheden om het verschil op te heffen:

1. De bijtelling weer overhevelen naar de inkomstenbelasting.
2. De bijtelling ook van toepassing verklaren op het premieloon met behoud van tegenbewijsregeling.
3. De bijtelling ook van toepassing verklaren op het premieloon en de tegenbewijsregeling afschaffen.
4. Eindheffing bij de werkgever.

3. Hoe moeten de oplossingen worden beoordeeld?

- De eerste oplossing leidt tot een administratieve lastenbesparing voor werkgevers van €12 mln. Ook wordt een irritatiepunt van werkgevers weggenomen omdat zij zich niet meer hoeven te bemoeien met de privésfeer van de werknemer.
- Ook de tweede oplossing betekent een administratieve lastenbesparing voor werkgevers. Het discoördinatiepunt is echter aangebracht naar aanleiding van de onrust die was ontstaan onder werkgevers. Werkgevers waren bang dat zij zich zouden moeten gaan bemoeien met de privésfeer van de werknemer om te voorkomen dat zij naheffingsaanslagen krijgen als de werknemer het afgesproken aantal privé-kilometers zou overschrijden. De tweede oplossing zal naar verwachting irritatie bij werkgevers opwekken in plaats van wegnemen. Daarom wordt niet nader op deze oplossingrichting ingegaan.
- De derde oplossingsrichting neemt deze irritatie weg bij werkgevers. Zij hoeven zich niet langer te bemoeien met de privésfeer van de werknemer. De werkgever loopt niet langer het risico van naheffing.
- Tenslotte leidt ook de vierde oplossing tot een administratieve lastenbesparing voor werkgevers. Ook in dit geval wordt een irritatiepunt bij werkgevers weggenomen omdat zij zich niet meer hoeven te bemoeien met de privésfeer van de werknemer.

Neveneffecten van de eerste oplossingsrichting zijn:

- De controle op de bijtelling moet op een andere manier worden geborgd. De bijtelling van de auto van de zaak is juist met ingang van 2006 overgeheveld naar de loonbelasting om de handhaving van deze regeling te verbeteren, waarmee een budgettair belang was gemoeid van €100 mln..
- Er treden inkomenseffecten op doordat werknemers de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet niet meer vergoed krijgen door de werkgever.
- Terugkeer van de frauderisico's die met het opnemen van de auto van de zaak in de loonbelasting werden weggenomen.

Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt niet ingegaan op de neveneffecten van de tweede oplossingsrichting.

Neveneffecten van de derde oplossingsrichting zijn:

- Deze wijziging zal behoorlijke weerstand oproepen bij werknemers die de auto van de zaak niet of nauwelijks privé gebruiken en bij werkgevers met een groot wagenpark dat alleen zakelijk gebruikt wordt.
- Met de bijtelling van de auto van de zaak wordt het privé-voordeel dat de werknemer geniet belast. Indien deze niet of nauwelijks privé rijdt, is er geen rechtvaardiging voor deze belastingheffing.
- Een gevolg zal een toename van het autogebruik zijn.
- De extra belastingopbrengst bedraagt €485 mln. De wijziging kan budgettair neutraal vorm worden gegeven door het percentage van de bijtelling van 22 te verlagen tot 15,7.
- Als de auto van de zaak wel tot het premieloon wordt gerekend, en de tegenbewijsregeling vervalt, levert dit €180 mln. op aan de lastenkant. Hiervan komt €45 mln. voor rekening van werknemers (AWF-premie) en €135 mln. voor werkgevers (AWF/wachtgeld en WAO/WIA). Daarnaast zal het tot hogere uitgaven leiden (hogere premiegrondslag = hogere uitkering) die oplopen tot €75 mln. in het vierde jaar (structureel).

Neveneffecten van de vierde oplossingsrichting zijn:

- Een verhoging van de kosten voor werkgevers.
- Er treden forse positieve inkomenseffecten voor werknemers.
- De regeling doet geen recht aan het feitelijke voordeel dat ondervonden wordt van het hebben van een auto van de zaak.